

UTVEKSLING AV GRUNNDATA PÅ PERSONINFORMASJONSOMRÅDET

BRUKEN AV BILDET AV PASSET ER GODKJENT AV INNEHAVEREN

Innhold

TERMINOLOGI	5
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
1.1 BAKGRUNN	7
1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING	8
1.3 GJENNOMFØRING AV ARBEIDET	8
2 SAMMENDRAG	10
2.1 BRUKERNES BEHOV	10
2.2 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG	12
3 DAGENS SITUASJON	17
3.1 HISTORIKK	17
3.2 DAGENS REGELVERK	18
3.3 INNHOLD I DAGENS FOLKEREREGISTER	19
3.4 ORGANISERING	20
3.5 UTVEKSLING	20
3.5.1 Data inn til folkeregisteret	20
3.5.2 Distribusjon av data fra folkeregisteret	22
3.5.3 Utvekslingsvolum	23
3.6 PRISING	23
3.7 KVALITET PÅ INFORMASJONEN	24
3.8 BEHOV HOS DE ULIKE AKTØRENE	25
3.8.1 Skatteetaten	25
3.8.2 NAV	26
3.8.3 SSB	28
3.8.4 Utlendingsdirektoratet (UDI)	30
3.8.5 Utenriksstjenesten	31
3.8.6 Helsesektoren	31
3.8.7 Justissektoren (Politi, domstol og kriminalomsorg)	32
3.8.8 Brønnøysundregistrene	33
3.8.9 Forskningsinstitusjonene	33
3.8.10 Kommunene	35
3.8.11 Privat sektor	36
4 ULEMPER MED DAGENS ORDNING	38
4.1.1 Innhold	38
4.1.2 Bedre kvalitet	40
4.1.3 Saksbehandling/meldingsregistrering	41
4.1.4 Bedre tilgang, gratis tilgang	41
4.1.5 Utsiktet bruk av fødselsnummer som autentisering	41
4.1.6 Dobbeltarbeid	42
5 FOLKEREISTRERING I ANDRE LAND	43
5.1 I NORDEN	43
5.2 INTERNASJONALT	44
6 NYTT FOLKEREREGISTER	46
6.1 FORMÅLET MED FOLKEREREGISTERET	46
6.1.1 Arbeidsgruppens forslag til formål	49
6.2 INNHOLD	50
6.2.1 Kriterier for registrering	50
6.2.2 Arbeidsgruppens forslag knyttet til kriterier for registrering	52
6.2.3 Et register med færre opplysninger?	52
6.2.4 Dataelementer/grunndata	53
6.2.5 Spesielt om adresser og annen kontaktinformasjon	58

6.2.6	Dissens fra arbeidsgruppens medlem Tor Ottersen	65
6.2.7	Særmerknad fra medlemmene Harald Hammer og Jon Berge Holden	65
6.2.8	Arbeidsgruppens forslag til nye dataelementer som skal eller kan registreres i Folkeregisteret, og hvilke dataelementer som ikke lenger skal registreres	66
6.3	NY INFORMASJONSLØS IDENTIFIKATOR	66
6.3.1	Andre personidentifikatorer i offentlig forvaltning	68
6.3.2	Krav til et framtidig system for entydig identifikasjon av personer	68
6.3.3	Kapasiteten	68
6.3.4	Nødvendige omlegginger ved ny informasjonsløs identifikator	70
6.3.5	Dubletter	70
6.3.6	Forslag til løsning	71
6.3.7	Hva betyr en ny identifikator for de registrerte?	72
6.3.8	Overgangsordning	73
6.3.9	Særmerknad	73
6.3.10	Arbeidsgruppens forslag knyttet til identifikator	73
6.4	SAMSPILL	74
6.4.1	Forslag til løsning for bedre samspill	74
6.4.2	Tildeling av identifikasjonsnummer	78
6.4.3	Aktører i samspillet	78
6.4.4	Plikt og rett til bruk av data, plikt til oppdatering	78
6.4.5	Ansvar for opplysningene	80
6.4.6	Ajourholdsplikt for person selv	83
6.4.7	Elektronisk saksbehandling og meldingsflyt	84
6.4.8	Avtale om informasjonsinnhenting	86
6.4.9	Større effektivitet, bedre kvalitet og bedre tilgang til oppdatert informasjon	86
6.4.10	Samarbeidsorgan	86
6.4.11	Arbeidsgruppens forslag til samspill	88
6.5	TILGANG TIL OPPLYSNINGENE	88
6.5.1	Personvernmessige skranker	89
6.5.2	Ulemper med dagens ordning	90
6.5.3	Opplysninger som i utgangspunktet skal være åpne	91
6.5.4	Tilgang basert på hvem som skal ha opplysningene	92
6.5.5	Reservasjonsmuligheter	93
6.5.6	Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Jon Berge Holden	95
6.5.7	Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Knut Frigaard	95
6.5.8	Arbeidsgruppens forslag til tilgang til opplysningene i Folkeregisteret	95
6.6	SANKSJONER	96
6.6.1	Arbeidsgruppens konklusjon om sanksjoner	98
6.7	KVALITET	99
6.7.1	Kvalitetsbegrepet	99
6.7.2	Kvaliteten på informasjonen generelt	100
6.7.3	Kvalitet på de enkelte dataelementer	101
6.7.4	Kontrollhjemler	101
6.7.5	Arbeidsgruppens konklusjon på tiltak som vil kunne bedre kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret	102
7	DISTRIBUSJON OG PRISING	103
7.1	KRAV TIL FRAMTIDIG DISTRIBUSJON	103
7.1.1	Krav til oppdateringsnivå	103
7.1.2	Leveringsformer	104
7.1.3	Ansvar for distribusjon	105
7.1.4	Arbeidsgruppens konklusjon om distribusjon	105
7.2	PRISING	105
7.2.1	Gratis bruk	105
7.2.2	Arbeidsgruppens konklusjon om prising	107
8	ARKITEKTUR OG DATAMODELL	108
8.1	ARKITEKTUR	108
8.1.1	Hva skal arkitekturen understøtte	108
8.1.2	Nasjonale føringer	109

8.1.3	Overordnet om løsninger	109
8.1.4	Kvalitetssikring.....	110
8.2	INFORMASJONSMODELL.....	110
8.3	DATAMODELL	110
9	PERSONMETADATAREGISTER	112
9.1	GRUNNLEGGENDE PERSONDATA UTENOM FOLKEREGETERET.....	112
9.1.1	Inntekt og formue	112
9.1.2	Arbidsforhold.....	112
9.1.3	Utdanning	113
9.1.4	Helseopplysninger og opplysninger om pleie- og omsorgstjenester.....	113
9.1.5	Andre grunnleggende persondata	113
9.2	PERSONMETADATAREGISTER	114
9.2.1	Behovet for metadata	114
9.2.2	Metadatabaser i Norge.....	116
9.2.3	Etablering av metadatabase	117
9.2.4	Område for metadatabasen	117
9.2.5	Dissens fra arbeidsgruppens medlem Jon Berge Holden.....	118
10	REGELVERKSENDNINGER.....	119
10.1	JURIDISKE KONSEKVENSER.	119
10.2	LOV OG FORSKRIFT OM FOLKEREGETRERING.....	119
10.2.1	Nye bestemmelser	119
10.2.2	Bestemmelser som bør endres	124
10.2.3	Grensegang – lov / forskrift.....	125
10.3	ENDRING AV ANDRE LOVER.....	125
10.3.1	Barnelova	125
10.3.2	Sameloven	126
10.3.3	Valgloven	126
11	ØKONOMISK/ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	127
12	VIDERE ARBEID	134
13	REFERANSER.....	136
14	VEDLEGG	138

TERMINOLOGI

Ord/forkortelse	Beskrivelse
Autentisering	Prosessen som gjennomføres for å bekrefte en påstått identitet.
Autorisasjon	Å gi en person i en bestemt rolle bestemte rettigheter
Biometri	Kommer av to greske ord, "bios" som betyr liv, og metro som betyr å måle. Biometri blir brukt som kortform for biometrisk personinformasjon, som betyr målbare fysiske kjennetegn ved en person, eller en persons væremåte, som egner seg for identifisering eller verifisering av identitet.
Bostedsadresse	Fysisk adresse hvor personen regnes som bosatt, jf lov om folkeregistrering
Brukere	Etater og virksomheter som henter data fra folkeregisteret.
Brukerforum	Samarbeidsorgan bestående av brukere av folkeregisterdata.
Datadok	Datadok er et metadatasystem i SSB for datafiler.
DEK	Digitalt eiendomskartverk.
DSF	Det sentrale folkeregisteret.
D-nummer	Identifikasjonsnummer som tildeles person som ikke har norsk fødselsnummer. D-nummeret er 11-sifret, og består av modifisert fødselsdato (det legges til 4 på det første tallet) og et femsifret nummer.
Duf-nummer	Et 12-sifret identifikasjonsnummer som tildeles av UDI, til utlendinger i forbindelse med søknad om opphold i eller innreise i Norge
Elektronisk ID	Ett sett med attributter som kan benyttes til verifikasjon av påstått identitet i elektronisk kommunikasjon mellom to parter.
ER	Enhetsregisteret
Etatspesifikke data	Data som inneholder informasjon som er knyttet til et konkret behov i en etat, og som det ikke er behov for blant et flertall av de øvrige brukere av folkeregisterdata.
FNH	Finansnæringens hovedorganisasjon
FR	En av NAV's kopier av DSF (forkortelse for folkeregisteret).
Fysisk adresse	Adresse som benyttes som bosted/oppholdssted, i motsetning til postadresse
GAB	Grunneiendoms-, adresse og bygningsregisteret.
Identifikator	Sekvens av tegn som entydig referer til et objekt.
Identifisere	Å avklare – fortrinnsvis med en identifikator – hvilket objekt det handler om, eksempelvis hvilket objekt en opplysning gjelder. Objektet kan være en fysisk person eller en juridisk person, et geografisk område, en eiendom, eller annet og identifikator kan være fødselsnummer, organisasjonsnummer, kartkoordinater etc.
Informasjonsløs identifikator	Løpenummer uten meningsinnhold dvs at det ikke inneholder for eksempel referanser til egenskaper ved personen, som kjønn eller tidspunkt for fødsel. (sml dagens fødselsnummer).
Legitimasjon	Dokument som kan brukes for å godtgjøre at man er den person man utgir seg for å være.
Legitimere	Dokumentere hvem en er. (Kunnskapsforlagets Fremmedordbok)
Matrikkelen	Framtidig offisielt register over fast eiendom, erstatter GAB og DEK i løpet av 2007.
Metadata	Data som beskriver annen data.
Metamodeller	En modell som beskriver struktur og innhold i informasjon. Oftest brukt

	om modeller som ligger på et høyere abstraksjonsnivå enn datamodeller.
Midlertidig adresse	Adresse hvor en person oppholder seg over en lengre periode og som er en annen enn den folkeregistrerte bostedsadressen. Det foreslås i rapporten at slik adresse kan registreres som sekundær adresse.
MinSide	Inngangsportal til det offentlige Norge på Internett. Portalen tilgjengeliggjør flere tjenester på ett sted.
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen.
Nødnummer	Identifikasjonsnummer som tildeles person innenfor helsesektoren i de tilfeller hvor fødselsnummer ikke er fastslått.
Persondata	Personopplysninger/data som kan knyttes til en fysisk person, jf personopplysningsloven § 2 nr 1.
PID	Personidentifikator i politiet.
PIN	Personlig identifikasjonsnummer, dvs numerisk identifikator for personer. De mest brukte PIN i dag er fødsels- og D-nummer.
PIN-kode	Hemmelig tallkode som bare kjennes av innehaveren og systemer han skal samhandle med. PIN-kode benyttes i elektroniske systemer for å bekrefte hvem som benytter systemet (personens identitet/pin autentiseres vha. pinkoden)
PKI	Public Key Infrastructure. Infrastruktur for offentlig nøkkeltkryptering. En teknologi for å utstede, administrere og bruke elektronisk ID og e-signatur basert på en standardisert krypteringsteknologi.
PSC	Pensionsskyddscentralen (Finland).
Samspillsaktører	Etater og virksomheter som bidrar til ajourføring av folkeregisteret. Kan også være bruker av folkeregisteret.
Sekundær adresse	Fysisk adresse som kan registreres i tillegg til bostedsadresse for personer som regelmessig eller over lengre tid oppholder seg på en annen adresse en bostedsadresse
SERES	Semantikkregisteret for elektronisk samhandling.
SKD	Skattedirektoratet.
SOA	Tjenesteorientert arkitektur (Engelsk: Service Oriented Architecture). En ny tilnærming til utforming av arkitektur basert på tjenester som byggeklosser.
SSB	Statistisk sentralbyrå.
TAD	Toll- og avgiftsdirektoratet.
TIN	Tax Identification Number.
TPS	NAVs Tjenestebaserte Persondatasystem, som blant annet inneholder en kopi av DSF, bygd på tjenesteorientert arkitektur(i motsetning til FR).
UD	Utenriksdepartementet.
UDI	Utlendingsdirektoratet.
Utteksling	Overføring av informasjon eller data fra en aktør til en annen.
Vardok	Vardok er et metadatasytem i SSB for dokumentasjon av variable i statistikken.
Web services	En teknologi og et sett standarder som er laget for å lansere, finne og kjøre tjenester på tvers av virksomheter og teknologigrenser. Den mest vanlige bruk av betegnelsen referer til klienter og servere som kommuniserer ved å bruke XML meldinger som følger SOAP -standarden. Dette er den vanligste måten å implementere tjenesteorientert arkitektur (SOA).

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

1.1 BAKGRUNN

Fra flere hold er det uttrykt behov for bedre kvalitet, bedre tilgjengelighet og mer kostnadseffektiv forvaltning av viktige, felles grunndata på personinformasjonsområdet i offentlig sektor.

I 2004 forelå to rapporter som uavhengig av hverandre anbefalte at det iverksettes tiltak på dette området. Forprosjektrapporten *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor – Strategier og tiltak for mer samordning på IT-området og rapporten Persondatautveksling i Norge* (mai 2004), utarbeidet av daVinci Consulting AS.

Finansdepartementet hadde videre i begynnelsen av 2004 på høring et notat om utlevering av opplysninger fra folkeregisteret.

Oppfølgingen av de omtalte rapportene og høringsarbeidet om utlevering av opplysninger fra folkeregisteret må ses i sammenheng. Moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet ble derfor enige om å igangsette arbeidet med dette i fellesskap.

Gjeldende lov om folkeregistrering av 1970 er etter hvert blitt lite tidsmessig, loven er skrevet for en tid da folkeregistrene ble ført manuelt ved at hver enkelt borger hadde sitt eget kartotek kort som fulgte vedkommende gjennom hele livet. IT-innføringen tidlig på nittitallet gjorde kortene overflødige for registreringen. Fram til 2006 var elektronisk samhandling overhodet ikke nevnt i loven.

Bruken av Folkeregisteret har økt i tråd med samfunnsutviklingen. Registeret er sentral i nærmest all offentlig, personrelatert administrasjon og planlegging og er viktig i forbindelse med medisinsk og sosiodemografisk forskning. Også for virksomheter i privat sektor, som for eksempel for finansnæringen, er behovet for oppdaterte og tilgjengelige persongrunndata stort.

Finansdepartementet og Fornyingsdepartementet besluttet på denne bakgrunn å nedsette en arbeidsgruppe med følgende mål for arbeidet:

- kartlegge behov for data fra folkeregisteret og krav til innhold og kvalitet for slike data
- avklare formål for folkeregisteret, med gjennomgang av de brukerinteresser som bør tilgodeses
- foreslå avgrensning av folkeregisterets omfang av nøkkelinformasjon og sikre samspill med andre registre
- foreslå en datamodell for folkeregisterdata og vurdere behov for og eventuelt innhold i et system som gir oversikt over persondata i tilgrensende systemer (metadata)
- påpeke og begrunne eventuelle behov for endringer i lov/forskrift

Disse mål er også nærmere beskrevet i arbeidsgruppens mandat som ligger som vedlegg 1 til denne rapport.

Overordnet mål for dette arbeidet er å sikre at et framtidig folkeregister fortsatt skal være statens sentrale register med nøkkelinformasjon om den enkelte borger.

1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING

Det ble bestemt at arbeidsgruppen skulle settes sammen av personer med registerfaglig, juridisk og IT-faglig bakgrunn med god oversikt over organisering av offentlig sektor.

Arbeidsgruppens sammensetning:

Avdelingsdirektør Håkon Olderbakk, Brønnøysundregistrene, leder

Rådgiver Christian Bull, NAV

Seniorrådgiver Tor Ottersen, Sosial- og helsedirektoratet

Underdirektør Harald Hammer, Skattedirektoratet

Seksjonssjef Bjørn Paulsen (fram til 31.8.2006)

Seniorrådgiver Jon Berge Holden, Skattedirektoratet (fra 1.9.2006)

Underdirektør Marius Mølmen Moen, UDI (har også bistått sekretariatet i perioden 1.2.2007 til 1.4.2007)

Seniorrådgiver Coen Hendriks, SSB

Underdirektør Sjur Larsen, Utenriksdepartementet (fram til 5.1.2007)

Seniorrådgiver Knut Frigaard, Utenriksdepartementet (fra 5.1.2007)

Seniorrådgiver Bente Bergh, Politiets data- og materielltjeneste,

Rådgiver Harald Kjensli, KS folkestyre og regional utvikling

Fagdirektør Mette Knutsen, Storebrand, representerer Finansnæringens hovedorganisasjon

Observatører

Lovrådgiver Ellen Gjerdal, Finansdepartementet, observatør

Rådgiver Trine Lind, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, observatør

Sekretariat

Rådgiver Elisabeth Lilleholt, Brønnøysundregistrene, sekretær

Det ble også opprettet et interdepartementalt kontaktforum sammensatt av de berørte departement, samt Datatilsynet og KS

Forumet har bestått av representanter for:

Finansdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Justisdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Utenriksdepartementet

Datatilsynet

Kommunenes sentralforbund

1.3 GJENNOMFØRING AV ARBEIDET

Arbeidet med rapporten skulle i følge mandatet deles inn i to faser. I fase 1 skulle formål, innhold, tilgjengelighet og distribusjon behandles. I fase 2 skulle de juridiske utfordringer

kartlegges. En analyse av de administrative og økonomisk konsekvensene foretas på bakgrunn av det forslag som blir framlagt etter gjennomføring av fase 1 og 2.

Gruppen la fram notat vedrørende viktige veivalg og framdriftsplan for arbeidet videre som planlagt 15 mai 2006. En foreløpig delrapport med fokus på oppgave 1-a i fase 1 skulle foreligge 1. september 2006, men ble levert noe forsinket 15. september 2006. Sluttrapport skulle i følge mandatet avgis til Finansdepartementet innen 1. april 2007.

Arbeidsgruppen har hatt jevnlige møter gjennom hele perioden, dvs ca hver tredje uke. Noen møter har vært dagsmøter, mens flere møter har hatt en varighet over to til tre dager og hvor arbeidsgruppen har hatt anledning til å arbeide mer intensivt samt, utveksle erfaring og synspunkter på en mer konstruktiv måte. De forskjellige tema som mandatet har bedt arbeidsgruppen om å se nærmere på har vært oppe til diskusjon. Gruppen har invitert foredragsholdere til å belyse tema nærmere og bedt om deres syn på ulike problemstillinger. Foredragholderne:

- Johan Braar Larsen fra Datatilsynet, presentasjon vedrørende personvern.
- Jon Berge Holden fra Skatteetaten, presentasjon vedrørende skjerming av trusselutsatte.
- Ronny Bertelsen fra Brønnøysundregistrene presenterte Enhetsregisteret.
- Andres Pilgaard fra Post- og Teletilsynet presentasjon om løsninger rundt felles database
- Morten Thomsen fra Justisdepartementet presentasjon om innføring av nasjonalt ID-kort.
- Lars Moen fra NAV, presentasjon om SOA-prinsipper
- Espen Slotvik og Edny-Beate Karlsen fra Brønnøysundregistrene, presentasjon om SERES
- Torun Meosli fra Brønnøysundregistrene, presentasjon om prising og distribusjon
- Marianne Henriksen og Gunnar Grov fra NAV, presentasjon vedrørende bruk av fiktive identiteter m.m i forbindelse med trygdemisbruk.
- Mette Bredengen, presentasjon vedrørende implikasjoner av EU-direktiv om gjenbruk.

Arbeidsgruppen foretok videre en studiereise til Finland og Sverige i august 2006 for å få et bedre innblikk i disse lands registerordninger. Studieoppholdet var meget nyttig og lærerikt, og arbeidsgruppen tok med seg synspunkt og erfaringer videre i sitt eget arbeid.

Arbeidsgruppen hadde fase 1 og 2 i mandatets oppdrag på plass til rapporten skulle leveres 1 april 2007. Utfordringer rundt gjennomføringen av de administrative og økonomiske konsekvenser medførte at fristen til levering ble utsatt til 4. juni

2 SAMMENDRAG

Arbeidsgruppen har i henhold til mandatet foretatt en analyse av dagens Folkeregister og regelverket rundt dette. De store brukerne av folkeregisteropplysninger har gitt en oversikt over deres bruk av folkeregisteropplysninger og har kommet med innspill når det gjelder behov som ikke er dekket av dagens Folkeregister og forslag til forbedringer både sett i forhold til innhold, kvalitet, saksbehandling, tilgjengelighet, distribusjon og prising. Når det gjelder vurdering kvaliteten på opplysningen som finnes i Folkeregisteret har gruppen bedt om Folkeregistermyndighetens egen vurdering av denne.

2.1 BRUKERNES BEHOV

Gjennomgangen av de innspill som er kommet fra de store brukerne har i hovedtrekk avdekket ønske om forbedringer eller endringer når det gjelder følgende forhold:

Innhold

- Dagens populasjon er for snever (selv om dette bedret seg ved lovendring høsten 2006 (lov 2006/74) hvorefter folkeregisteret utvides til også å omfatte personer med D-nummer).
- Familierelasjoner kommer i enkelte tilfeller ikke fram på en slik måte som er ønskelig.
- Flere enn ett statsborgerskap for en person må kunne registreres.
- Ønske om registrering av samboerskap.
- Umyndiges verger og myndiges hjelpverge blir ikke registrert på en tilfredsstillende måte.
- Personer som tildeles D-nummer er registrert med langt færre opplysninger enn de personer som registreres med fødselsnummer. Det er for eksempel ingen opplysning om adresse. Ønske om registrering av flere opplysninger for disse personer, samt ajourføringsplikt.
- Fødsels- og D-nummer brukes som identifikatorer i DSF. Disse numrene er informasjonsbærende (dvs de inneholder informasjon om fødselsdato og kjønn). Som koblingsnøkler i et samspill om persongrunndata innebærer dette et problem. Dersom informasjonen endrer seg vil selve koblingsnøkkelen måtte endres.
- Folkeregisteret registrerer ikke midlertidig eller sekundær oppholdsadresse som sådan.
- E-postadresse og telefonnummer (mobil og fast) bør registreres i Folkeregisteret.
- For utlendinger som har et navn som originalt skrives på annet skriftspråk, bør dette navnet også lagres på originalspråket i Folkeregisteret.
- Folkeregisteret burde få ansvaret for å føre det offisielle registeret over døde.

Bedre kvalitet

Konklusjonen fra Folkeregistermyndigheten at kvaliteten i de fleste tilfeller er god. Kvaliteten er da vurdert både i forhold til de registrerte opplysningers overensstemmelse med det som er meldt inn, og opplysningenes overensstemmelse med virkeligheten eller den faktiske situasjon.

På en del områder kan imidlertid kvaliteten bli bedre noe også tilbakemeldinger fra brukerne tyder på.. Dette går spesielt på at kvaliteten på registeret forringes ved at opplysninger ikke

oppdateres, eller at oppdateringen ikke skjer raskt nok. Spesielt i forhold til D-nummerbasen er oppdatering et problem.

Videre er identitetskontrollen i enkelte tilfeller for dårlig. Det skyldes dels at kontrollen av personers identitet ikke skjer på en tilfredsstillende måte og dels regelverk rundt denne kontrollen. Endelig er betydningen av de ulike elementene i Folkeregisteret ikke like klar for alle brukerne av registeret. Det er behov for en ensartet forståelse av begrepene og tilgjengeliggjøring av disse.

Saksbehandling/meldingsregistrering

Flere brukere har pekt på at saksbehandlingen går for sakte. Saksbehandlingstiden for tildeling av fødselsnummer tar vanligvis tre uker. (Ved elektronisk fødselsmelding skjer imidlertid tildelingen i løpet av en dag.) Saksbehandling i forbindelse med tildeling av D-nummer tar også lang tid. (I den senere tid er det dog skjedd en betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden). Det oppstår også en rekke problemer i forbindelse med den sene registrering av dødsfall. Det foreligger videre ingen generelle rutiner for tilbakemelding av konkrete endringsbehov som oppdages hos brukere av folkeregisteret som ikke har en spesiell lovpålagt plikt til å melde den bestemte opplysningen.

Bedre tilgang, gratis tilgang

Mange brukere er ikke fornøyde med den tilgang til opplysninger de har i dag og ønsker en bedre tilgang. De påpeker også at søkemulighetene i registeret bør bli bedre. Videre mener enkelte at oppslag i folkeregisteret og tilkoblinger er for dyrt, noe som gjør at etater ikke oppdaterer sine opplysninger eller tar i bruk andre kilder.

Dobbeltarbeid

Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen omfattende kartlegging av omfanget av det dobbeltarbeid som foregår i offentlig og privat sektor knyttet til forvaltning av persondata. Gjennom de innspill som er kommet fra de store brukerne av folkeregisterdata viser denne rapporten dog at det foregår dobbeltarbeid på ulike måter, for eksempel gjennom at hver etat på egenhånd må innhente data der hvor denne ikke finnes hos Folkeregisteret eller ajourføre egne register der hvor Folkeregisteret ikke er tilstrekkelig ajourført osv.

Spesielle forhold rundt fødselsnummeret/identifikatoren

- Utsiktet bruk av fødselsnummer som autentisering

Et problem som er tatt opp har å gjøre dels med regelverket rundt tilgjengeliggjøring av fødselsnummer dels med bruken av fødselsnummeret i samfunnet. Fødselsnummeret er et identifikasjonsnummer og ikke en autentiseringsmekanisme. Fødselsnummer blir likevel i flere sammenhenger av både private og offentlige aktører brukt som autentiseringsmekanisme, som nøkkel for å få eller gi tilgang til opplysninger. Dette baserer seg på en misforstått oppfatning om at fødselsnummeret er hemmelig og derfor velegnet som sikkerhetsmekanisme for å autentisere seg overfor andre. I og med at hvem som helst på en enkel måte kan få tilgang til et fødselsnummer ved å oppgi at man har et behov for det, er dette en meget uheldig praksis.

- Fødselsnummeret er i ferd med å bli oppbrukt

Dagens fødselsnummerserie har antatt levetid fram til og med 2039. Dagens fødselsnummer må derfor endres innen utløpet av perioden.

2.2 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG

Arbeidsgruppen foreslår i denne rapporten en rekke endringer og tiltak for å imøtekomme de krav som stilles i mandat og de behov som er avdekket over. Nedenfor følger en kort oppsummering av hovedelementene i gruppens forslag. Noen av gruppens medlemmer har tatt dissens eller avgitt en særmerknad på enkelte punkter.

Nytt formål

Bruken av og behovet folkeregisterdata har endret seg siden loven om Folkeregisteret først ble vedtatt. Dette medfører et behov til en viss grad å omdefinere det formål Folkeregisteret skal ha. Arbeidsgruppen mener det bør utformes en egen formålsparagraf for Folkeregisteret som ivaretar de endringsbehov gruppen har avdekket. Det tas ikke stilling til hvilken ordlyd denne paragrafen skal ha, men de formål Folkeregisteret bør ha kan oppsummeres på følgende måte:

- *Innsamling, lagring og distribusjon av grunndata om personer med tilknytning til Norge for å:*
 - *følge opp enkeltpersoners rettigheter og plikter*
 - *ivareta samfunnsfunksjonene*
 - *bidra med informasjon til samfunnet*
 - *skepe oversiktighet om bruken av personinformasjon*
- *Tildeling av entydig identifikasjon til personer registrert i registeret*
- *Bidra til sikker og kostnadseffektiv samhandling i og med offentlig sektor*

Nytt innhold

Arbeidsgruppen foreslår at nye dataelementer skal registreres i Folkeregisteret. Det er elementer som dels sikrer at informasjon kan oppdateres enklere, at dublettkontroll kan forbedres, og mer adresse og kontaktinformasjon som er tilpasset dagens samfunn. Det er dissens fra et medlem på et element som er foreslått.

Andre dataelementer er foreslått tatt ut. Dette er informasjon knyttet til valg og tilhørighet til den norske kirke. Det er særmerknad fra to av gruppens medlemmer på et felt som foreslås tatt ut.

Gruppen har vurdert et Folkeregister med færre dataelementer enn i dag, men har ikke funnet grunn til å gå videre inn på dette. Et mer begrenset innhold vil gjøre det nødvendig å etablere et samspillsregime rundt to registre og noen data må meldes av samme aktør til to separate registre.

Kriterier for registrering

Arbeidsgruppen mener det er behov for å omdefinere kriteriene for registrering i Folkeregisteret sammenlignet med i dag. Kriteriene for registrering kan da defineres på følgende måte: ”Alle personer som det er behov for entydig å identifisere i forbindelse med rettigheter eller forpliktelser denne personen har etter norske lover og regler skal registreres i Folkeregisteret”

Ny identifikator

Arbeidsgruppen foreslår primært innføring av en ny informasjonsløs identifikator, subsidiært kan antall kontrollsiffer i fødselsnummer/D-nummer reduseres fra to til ett kontrollsiffer. Det er avgitt særmerknad fra to av gruppens medlemmer til dette forslaget.

Samspill om folkeregisterdata

Arbeidsgruppen foreslår en ordning med samspill omkring opplysningene i Folkeregisteret etter mønster fra Enhetsregistret, men tilpasset de forhold som er spesiell for Folkeregisteret og persondata. Samspillende etater får en plikt til å oppdatere opplysningene i Folkeregisteret, men også til å bruke opplysningene i Folkeregisteret. Plikten til bruk vil også omfatte andre offentlige etater. Også den enkelte person vil få en ajourføringsplikt.

Meldingsflyten mellom de samspillende etater skal foregå elektronisk. Andre etater enn Folkeregisteret kan få en plikt til å kontrollere enkelte av opplysninger i forbindelse med registrering. Konkret forslag her er NAV som skal kunne kontrollere en del av opplysningene knyttet til personer som er bosatt i utlandet. Det legges opp til at det skal være aktive samarbeidsorgan som sørger for at samspillet fungerer optimalt gjennom med reell innflytelse og gjennomslagskraft.

Tilgang til opplysningene i Folkeregisteret

Arbeidsgruppen foreslår en større tilgang til opplysningene enn etter dagens regler. Opplysninger som kan karakteriseres som ”kontaktopplysninger” skal være åpent tilgjengelig for enhver. Disse er:

- Identifikator (D-nummer, fødselsnummer)
- Gjeldende navn
- Fødselsdato
- Kjønn
- Bostedsadresse
- Postadresse
- Sekundæradresse
- elektronisk ID
- e-registrert
- e-mailadresse
- mobiltelefonnummer
- fasttelefonnummer
- Reservasjoner
- Beskyttelseskode

Det kan imidlertid tenkes at opplysningene brukes i en sammenheng som ikke er ønsket. Det skal derfor være mulig å reservere seg mot bruk av opplysningen til gitte formål. En ytterligere beskyttelse ligger i at selv om en person ikke har reservert seg, foreslår

arbeidsgruppen at Folkeregisteret skal kunne stanse tilgangen. Videre foreslås ulike sanksjoner dersom opplysningene brukes på en annen måte enn de er utlevert for, eller på en slik måte at det kan oppleves krenkende eller støtende for den enkelte.

Når det gjelder de øvrige opplysningene i Folkeregisteret vil den enkelte ha tilgang til alle slike opplysninger om en selv. Aktører som driver offentlig myndighetsutøvelse eller tjenesteyting vil kunne få tilgang til all informasjon i Folkeregisteret, såfremt de trenger dette i sin oppgaveløsning. For privat virksomhet kan det unntaksvis tenkes tilfeller hvor det er behov for data utover de opplysninger som er åpent tilgjengelig, det vil si for eksempel opplysninger om familierelasjoner. Det bør derfor legges opp til en lovbestemt tilgang for privat virksomhet som har behov for basisopplysninger fra registeret.

Det er to særmerknader til hvilke opplysninger som skal være åpne og til metoden for å begrense tilgangen. En særmerknad som støttes av to medlemmer går i retning av mer begrensning i åpne opplysninger, mens den andre går i retning av mer åpenhet.

Sanksjoner

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å ta i bruk sanksjoner både for å få inn oppdatert informasjon der hvor meldeplikt ikke overholdes, og for de tilfeller hvor det sendes inn falske meldinger. Videre vil det være nødvendig med sanksjoner der hvor opplysninger brukes i strid med reglene for tilgang. Mer konkret foreslås følgende:

- Gebyr der det offentlige må etterspørre en melding fordi det oppdages at registeret ikke er oppdatert
- Tvangsmulkt der personen ikke oppdaterer registeret etter at vedkommende har mottatt purring.
- Gebyr der falsk melding oppdages, men der forholdet ikke er så graverende at bøter blir aktuelt.
- Miste av retten til å benytte opplysningene i registeret for et visst tidsrom (karantene) der hvor aktører grovt, eller gjentatte ganger, bryter forutsetningene for bruk av opplysningene i registeret

Bedre kvalitet

Arbeidsgruppen har sett på ulike forhold eller tiltak som gruppen mener vil kunne bedre kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret på en slik måte at det vil føre til større grad av overensstemmelse mellom det som er registrert og de faktiske forhold:

- Generelt for alle opplysninger

Arbeidsgruppens forslag om samspill omkring folkeregisteropplysninger og plikt til bruk av opplysningene vil føre til økt bruk av folkeregisteropplysninger og dermed økt oppdatering som igjen fører til bedre kvalitet. Denne virkningen mener gruppen også forslaget om bedre tilgang til opplysningene for allmennhet, og gratis tilgjengelighet vil ha. Muligheten for å overføre ansvar for kontroll av enkelte opplysninger til etater som har spesiell fagkunnskap vil også kunne være med å bedre kvaliteten på de aktuelle data.. Et konkret kvalitetshevingstiltak er videre å gi Folkeregisteret utvidet hjemmel til å innhente

opplysninger andre dersom disse er mer oppdatert enn opplysningen i Folkeregisteret. Dersom Folkeregisteret ikke oppdateres eller falske meldinger sendes inn bør det i siste omgang finnes sanksjoner som kan iverksettes. På et mer overordnet nivå understrekes viktigheten av aktive samarbeidsorgan med gjennomslagskraft i forhold til behov for endringer, forbedringer osv.

- Konkrete forslag for enkelement

Det foreslås en del mer konkrete tiltak for å bedre kvaliteten for noen dataelement som er spesielt utsatt for forhold som kan påvirke kvaliteten i negativ retning. Dette gjelder for det først Mobilnummer og E-post. Disse opplysningene skal være frivillig å registrere, videre skal det tilrettelegges slik at den enkelte selv har mulighet til å oppdatere opplysningene på en enkel måte. Når det gjelder den personkretsen som nå foreslås registrer i registeret, mener gruppen at det bør foretas en sontring mellom ulike grupper og hvilke dataelementer det er behov i de forskjellige gruppene. For fødselsmeldinger bør det kunne kreves DNA-prøve i de tilfeller at et barn ikke er født på sykehus eller fødestue. Mobilnummer/e-post: frivillighet med tanke på registrering, og mulighet for den enkelte til å oppdatere opplysningene selv, vil føre til tilfredsstillende kvalitet. For dødsmeldinger foreslås en ny forenklet meldingsgang. Når det gjelder personer uten fast tilknytning til Norge mener gruppen at NAV bør gis rett til å kontrollere disse personene.

Distribusjon

Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer i dagens leveringsformer, men oppdateringsnivået på den informasjonen som distribueres må styrkes for å sikre mest mulig korrekt saksbehandling. Mange brukere vil ha behov for tilgang til informasjonen straks den er endret.

Folkeregisteropplysninger bør fortrinnsvis kun lagres i Folkeregisteret. Andre brukere bør bruke denne informasjonen direkte og i størst mulig grad unngå lokal lagring.

Folkeregistermyndigheten bør ha ansvaret for tilgjengeliggjøring av informasjonen.

Prising

Det foreslås at et utvalg av kostnadseffektive standardtjenester sentralfinansieres og gjøres gratis tilgjengelig for alle, både i offentlig og privat sektor. Spesiell tilrettelegging av produkter og leveringsmåte må imidlertid Folkeregisteret kunne ta seg betalt for, direkte eller indirekte.

Informasjonsmodell

Arbeidsgruppen har fått utarbeidet en informasjonsmodell som skal danne et bilde av informasjonsinnholdet i det nye Folkeregisteret. Informasjonsmodellen er en konseptuell modell som gir en overordnet grafisk framstilling av innholdet i rapporten. Modellen er ikke endelig og vil kunne være gjenstand for endringer i et videre arbeid med etablering av et nytt Folkeregister.

Metadatabase

Arbeidsgruppen mener at for å kunne etablere et godt samspill rundt persondata fra flere kilder, er det et behov for en metadatabase som inneholder metadata om folkeregisteropplysninger og andre personopplysninger. En metadatabase bør utvikles i nært samarbeid med de etater som eier informasjonen.

Det er dissens fra et av medlemmene når det gjelder metadatabase.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen har fått utarbeidet en analyse av økonomisk/administrative konsekvenser av forslagene. Analysen er utført på meget kort tid og har derfor begrensninger i omfang og

3 DAGENS SITUASJON

Fra mandatet:

Som det heter i arbeidsgruppens mandat er bruken av folkeregisteropplysninger i tråd med samfunnsutviklingen blitt betydelig utvidet, både i privat og offentlig sektor. I dette kapittelet ser vi nærmere på dagens Folkeregister og dagens bruk av folkeregisteropplysninger. Vi går igjennom historikk, regelverk, og organisering.

Det er videre fra flere hold uttrykt et behov for bedre kvalitet, bedre tilgjengelighet og mer kostnadseffektiv forvaltning av viktige, felles grunndata på personinformasjonsområdet i offentlig sektor. Vi ser derfor nærmere på dagens utveksling av data og prising av denne. Når det gjelder kvaliteten på opplysningene har vi bedt om Folkeregistermyndighetens vurdering. Arbeidsgruppen har i tillegg lyttet til de innspill som er kommet fra de store aktørene og deres vurdering av kvaliteten.

Fra brukersiden har vi bedt de store aktørene om en oversikt over deres behov når det gjelder folkeregisteropplysninger. Vi får en fremstilling av hvilke persondata som innhentes i dag, og dermed omfanget av dagens bruk. Brukerne har også kommet med tilbakemeldinger på behov som ikke er dekket i dag, både når det gjelder innhold, tilgjengelighet osv.

3.1 HISTORIKK

Den 29. april 1905 ble den fakultative (frivillige) folkeregistreringen innført i Norge. Ordning med frivillig opprettelse av folkeregister for den enkelt kommune ble videreført i ny lov av 24. juni 1915. Loven inneholdt bestemmelser om kommunens rett til å kreve medvirkning fra publikum ved opprettelse av register, og pålegger publikum å melde flyttinger innen kommunen og mellom kommuner. I alle andre henseende, (som for eksempel tekniske ordninger, betjening osv) ble hver kommune stilt fritt. I praksis var organiseringen rundt folkeregistreringen rimelig lik rundt om kring i de forskjellige kommunene, etter mønster fra registeret som lå i Oslo.

Folkeregistreringen var nyttig i de kommunene som hadde innført ordningen, men fullt effektiv ble ikke ordningen så lenge det var kommuner som ikke førte folkeregister. Kommuner med folkeregister kunne føre kontroll med innflyttinger, men utflyttinger kunne foregå i stor skala uten at melding ble gitt. Resultatet var at de mottatte flyttmeldinger ikke kunne danne grunnlag for beregning av folketallet i de enkelte kommuner og at det i de forskjellige manntall ble stående personer som allerede hadde forlatt kommunen.

Under okkupasjonstiden ble det ved ”lov” innført plikt for alle landets kommuner til å innføre folkeregister. Samtidig ble den offentlige registrering av fødsler, vigsler og dødsfall overført til folkeregisteret. Fram til da hadde registreringen av disse opplysningene vært utført av geistligheten. Loven som ble innført etter ordre fra tyskerne skulle først og fremst være til hjelp i politiets arbeid. Det ble ikke holdt folketelling under okkupasjonstiden, det var dermed vanskelig å bygge opp nye fullstendige folkeregister i de kommuner som ikke hadde register fra før. De register som fantes ble heller ikke tilstrekkelig vedlikeholdt av ulike årsaker (opplysninger ble for eksempel fjernet for å forhindre utskriving til arbeidstjeneste m.v). Sivilstandsregistreringene falt også til dels sammen. Alle disse forhold gjorde at

folkeregisteropplysninger fra denne tiden generelt ikke var mulig å feste særlig stor tillit til. Ordningen med sivilstandsregistreringer i folkeregisteret ble opphevet i 1945 og lagt tilbake til geistligheten.

I 1945 ble folkeregistersakene overført til Statistisk sentralbyrå.

I 1946 ble det vedtatt ny folkeregisterlov. Ordningen med obligatorisk folkeregistrering ble nedfelt i loven. Loven innholdt videre ensartede regler for hvordan registreringen teknisk sett skulle ordnes, og hvordan arbeidet skulle organiseres. Loven ble tilpasset endrede forhold og behov etter hvert. Blant annet ble utlendinger som kom til Norge for å bosette seg pålagt meldeplikt til folkeregisteret i 1963.

Loven av 1946 viste seg etter hvert å ha visse svakheter, især etter at fødselsnummeret ble innført i 1964 og som en direkte følge av dette personregisteret. Noen av manglene ble rettet opp etter hvert, men for oppdatere lover og regler tilstrekkelig i henhold til de nye behovene og for å øke folkeregisterets effektivitet ble det på nytt foreslått ny lov om folkeregistrering.

I 1970 ble det vedtatt en ny lov om folkeregistrering som gjelder fremdeles, hvor hele registersystemet ble lagt om. Blant annet ble bestemmelse om fødselsnummer for enhver som er bosatt i kommunen hjemlet i lov. Videre ble det vedtatt at hovedregisterkortet skulle følge person fra kommune til kommune ved flytting og meldingsløpet ble lagt om ved at meldeplikten ble lagt til folkeregisteret i innflytningsdistriktet i stedet for utflytningsdistriktet.

1. januar 1991 ble personregistrert overført fra SSB til Skattedirektoratet. I mars 1995 ble det gjort noen endringer i personregisteret. Da ble også betegnelsen på registeret endret til Det sentrale folkeregisteret (DSF).

Stortinget vedtok høsten 2006 å omorganisere skatteetaten, herunder også folkeregistermyndigheten. Endringene trer i kraft 1.1.2008.

3.2 DAGENS REGELVERK

[Lov om folkeregistrering](#) fra 1970 ble til på en tid da folkeregistreringen ble ført manuelt (hver enkelt borger hadde sitt eget kartotek kort som fulgte vedkommende gjennom hele livet), og det var kontorsted i hver enkelt kommune. Senere er det gjennomført en rekke endringer i loven for å tilpasse nye behov, senest høsten 2006.

Det er fastsatt flere forskrifter med hjemmel i loven, den mest sentrale er folkeregisterforskriften som inneholder mange utfyllende og presiserende bestemmelser til loven.

Kapittel II i loven regulerer opplysnings- og meldeplikt for personer og for offentlig myndighet. Den enkelte plikter å gi opplysning om bosted og flyttinger osv. Offentlig myndighet plikter uten hinder av taushetsplikt å gi folkeregisteret meldinger og opplysninger som er nødvendige for folkeregistreringen. Departementet kan gi forskrift om at opplysninger fra det offentlige skal inngis i elektronisk form.

Hvilke opplysninger som skal finnes i folkeregisteret reguleres av [folkeregisterforskriften](#) § 30. Bestemmelsen angir også hvilke opplysninger det er hjemmel til å registrere. Opplysningene kan inndeles i tre hovedkategorier med en særlig kategori som tillegg, på bakgrunn av konfidensialitet:

Taushetsrett

navn
fødselsnummer
adresse
eventuell dødsdato
fødested

Delvis taushetsplikt

ektefelle
foreldre
barn
sivilstand

Taushetsplikt

de øvrige opplysningene i DSF
adresser som kan røpe et klientforhold
Adresser gradert etter beskyttelsesinstruksen § 4

Fortrolige og strengt fortrolige opplysninger

Fortrolig (kode 7)

strengt fortrolig (kode 6)

Lovens kapittel III inneholder bestemmelser om taushetsplikt m.v. Hovedregelen er at personer kun kan få tilgang til opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt dersom de har behov for slike opplysninger for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter.

Opplysninger som ikke er undergitt taushetsplikt en persons fulle navn, fødested, fødselsdato og personnummer, adresse og eventuell dødsdato med mindre slike opplysninger kan røpe et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlig.

Offentlig myndighet kan få tilgang til taushetsbelagt opplysninger dersom det er behov for det i forbindelse med utøvelse av deres virksomhet og det er nedfelt i lov eller regler fastsatt av kongen. Hjemmelen for å innhente og bruke data fra folkeregisteret er å finne i de ulike virksomheters respektive særlover og forskrifter.

Adgangen for disse virksomheter til behandle personopplysninger og til å lagre opplysninger fra folkeregisteret i sine databaser reguleres av [personopplysningsloven](#) som er den mest sentrale loven for utveksling av persondata. Behandling av personopplysninger kan som utgangspunkt bare skje dersom det foreligger samtykke eller lovhjemmel, se §§ 8 og 9.

Lovens § 14 gir også hjemmel for å fastsette regler som omfatter godtgjørelse for opplysninger fra folkeregister.

3.3 INNHOLD I DAGENS FOLKEREREGISTER

Innholdet i dagens folkeregister kan grupperes på bakgrunn av personkrets og hvilke opplysninger som skal registreres i tilknytning til denne.

Personkretsen som registreres i folkeregisteret er for det første personer som er bosatt i Norge, jf folkeregisterloven § 1, sml folkeregisterforskriften § 1. Disse personene tildeles fødselsnummer.

I tillegg kommer en rekke personer som tildeles D-nummer. Personer som kan tildeles D-nummer, forutsatt at de ikke er bosatt, er, jf D-nummerforskriften § 2:

- a) skatte- eller avgiftspliktig til Norge,
- b) i forretningsforhold med norsk bank eller annen institusjon som er underlagt reglene i lov av 10. juni 1988 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner,
- c) registreringspliktig i Foretaksregisteret, Løsøreregisteret eller Konkursregisteret,
- d) rolleinnhaver i juridiske enheter, jfr. lov av 3. juni 1994 om Enhetsregisteret § 5 annet ledd bokstav f og § 6 første ledd bokstav a - h,
- e) kontohaver i Verdipapirsentralen,
- f) eier av fast eiendom i Norge,
- g) omfattet av norsk trygdeordning,
- h) skattepliktig til Svalbard, jf. Svalbardskatteloven § 2-2 eller bosatt på Svalbard, jf. forskrift om register over befolkningen på Svalbard § 2”

Det er ulike opplysninger som registreres for de to gruppene. En oversikt over hva som registreres er tatt inn i vedlegg 2.

3.4 ORGANISERING

Folkeregisterloven kapittel I inneholder bestemmelser om organisering av folkeregisteret.

I forbindelse med omorganisering av skatteetaten, og for å harmonisere ordlyden med de faktiske endringer som har skjedd for folkeregistreringsordningen, ble det ved lovendring høsten 2006 innført nye regler for organisering av Folkeregisteret.

Det skal være ett sentralt folkeregister for Norge. I Det sentrale folkeregister registreres alle personer som

- a) er eller har vært bosatt i Norge
- b) er født i Norge
- c) har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer.

Folkeregistermyndigheten organiseres videre på to nivåer. Skattekontorene er registermyndighet på regionalt nivå. Skattedirektoratet er sentral registermyndighet.

Selve tildelingen av fødsels- og D-nummer skjer i Personregisteret. Registeret lå tidligere ved Oslo ligningskontor, men ble med virkning fra 2. oktober 2006 flyttet til Midt-Finnmark ligningskontor.

Det er staten som sørger for folkeregistreringen og bærer kostnaden ved denne virksomheten. Folkeregisteret inngår som en integrert del av Skatteetatens budsjett.

3.5 UTVEKSLING

3.5.1 Data inn til folkeregisteret

Registreringer i folkeregisteret kan inndeles i kategoriene nyregistreringer og endringer. Med nyregistrering menes registrering nye personer som tildeles fødselsnummer og legges inn i registeret. Med endringsmelding menes endringer eller oppdateringer som registreres på de personer som allerede er innført i registeret.

3.5.1.1 Nyregistreringer

For barn født i Norge vil melding om fødsel enten komme fra jordmor/lege eller fra mor selv dersom barnet er født utenfor sykehus uten jordmor tilstede. Jordmor og leges meldeplikt følger av helsepersonelloven, § 35 og barneloven § 1.

Dersom et barn er født norsk i utlandet av norsk mor, skal barnet registreres som norsk statsborger i folkeregisteret. I slike tilfeller registreres dog ikke barnet før det meldes et behov for fødselsnummer eller at barnet innvandrer. Erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel og adopsjon følger av statsborgerloven av 10. juni 2005 kapittel 2, tap av statsborgerskap følger av kapittel 5. For barn født norsk før 01.september 2006 se statsborgarrettslova av 8. desember 1950 kapittel 1. Tap av statsborgerskap følger av kapittel 2.

Ansvar for melding om adopsjon er i følge folkeregisterloven pålagt fylkesmannen eller Barne-, ungdoms-, og familieforvaltningen.

Folkeregisteret mottar meldinger om utlendinger som blir innvilget oppholdstillatelse i Norge, eller utlendinger bosatt i Norge som blir innvilget norsk statsborgerskap fra UDI.

Fra Svalbard ligningskontor, Brønnøysundregistrene, banker, VPS, GAB, tinglysningsmyndigheten og NAV skal det sendes melding med rekvirering av D-nummer som innebærer registrering i folkeregisteret, dersom disse virksomheter har behov for registrering av personer i forbindelse med sin virksomhet. For skatte- og avgiftspliktige tildeler fylkesskattekontorene, Fylkesskattekontorene, Oslo likningskontor og Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) selv D-nummer.

3.5.1.2 Endringsmeldinger

Den enkelte person eller dens foresatte/verge har selv ansvaret for å sende inn melding om flytting til folkeregisteret, jf. folkeregisterloven §§ 7-10. Melding om endring av navn skal også sendes av personen selv, jf. navneloven § 11.

Utover den enkeltes flyttemeldingsplikt har enhver offentlig myndighet plikt til å melde til folkeregisteret flytting for personer som etter offentlig tiltak blir satt i institusjon eller privat pleie, jf. forskrift om folkeregistrering § 8.

For øvrig reguleres ulike offentlige myndigheters meldeplikt av forskrift om folkeregistrering § 7. I følge denne bestemmelsen skal følgende opplysninger meldes av følgende etater:

- Melding om dødsfall fra tingretten/lensmann
- Melding om vigsel/registrert partnerskap fra vigselsmannen/registreringsmyndigheten
- Melding om separasjon/skilsmissel/partnerskapsoppløsning fra fylkesmannen eller den domstol som har truffet avgjørelsen
- Melding om tap av stemmerett fra domstol som har truffet avgjørelsen
- Melding om vergemål fra tingretten og overformynderiet (Oppnevning av verge eller hjelpeverge).
- Melding om navn/ending av navn fra fylkesmannen eller Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (i tillegg til de sakene folkeregisteret selv avgjør).

- Melding om endring av farskap kommer fra NAV's fylkeskontor (tidligere fylkestrygdekontor) eller den domstol som har truffet avgjørelsen.

Utover meldinger til Folkeregisteret får registeret elektroniske oppdatering på adresser fra GAB. Videre foretas det kontroll av fødselsopplysninger mot det medisinske fødselsregister.

Dersom øvrige myndigheter eller noen av de etater/register som er nevnt i D-nummerforskriften får kjennskap til at det foreligger uriktige opplysninger i folkeregisteret, eller at det er behov for oppdateringer, foreligger det ingen generelle bestemmelser for innmelding av slike opplysninger direkte fra disse etater/register.

3.5.1.3 Elektroniske meldinger/oppdateringer

Etter dagens ordning er det kun flyttmeldinger som kan sendes inn og mottas elektronisk av folkeregisteret, resterende ny- og endringsmeldinger overføres på papir. Adresseregisteret blir for øvrig oppdatert elektronisk fra GAB.

Det er igangsatt et pilotprosjekt for elektroniske fødselsmeldinger.

Ved lovendring av 16. juni 2006 nr.24 ble det gitt et nytt ledd i folkeregisterloven § 12, hvor det fremgår at departementet i forskrift kan bestemme at offentlig myndigheter skal gi opplysninger til bruk for Folkeregisteret i elektronisk form. Myndigheten er delegert til Skattedirektoratet.

3.5.2 Distribusjon av data fra folkeregisteret

Distribusjon av data fra DSF kan skje elektronisk og manuelt.

Manuelt skjer avgivelse ved at folkeregisteret blir kontaktet enten ved oppmøte, pr. telefon, brev eller mail med forespørsel om data som da avgis på samme måte.

Elektronisk avgivelse av data fra folkeregisteret skjer i de fleste tilfeller gjennom distributør. Skattedirektoratet har inngått avtaler med ett frittstående foretak om distribusjon etter en anbudskonkurranse, og avtalen har en varighet på fire pluss to år. Distributør i dag er EDB Business Partner Norge AS.

Distributøren mottar daglig overføringer fra folkeregisteret med alle oppdateringene som er skjedd i basen siste døgn. Distributøren er pliktig til å oppdatere sin base i løpet av natten, slik at brukerne har tilgang til et register som er daglig ajourført.

Data fra distributør kan mottas via terminal, med program til program kommunikasjon, eller gjennom uttak på diskett, tape eller papirutskrift. Det er også inngått egne avtaler med noen av de store aktørene (NAV, TAD, UDI og SSB), slik at disse mottar data direkte fra folkeregisteret. SKD produserer komplette databasefiler når det har oppstått et behov blant disse. Slike filer blir brukt til å kartlegge og eventuelt justere avviket mellom DSF og brukernes DSF-kopier. Den daglige oppdateringen skjer i form av overføringer av transaksjoner direkte fra DSF.

3.5.3 Utvekslingsvolum

3.5.3.1 Data inn til folkeregisteret

Gruppen sitter ikke inne med tall over hele meldingsinnkomsten for alle typer opplysninger, men for en del av de mest sentrale dataelementer kan vi gi noen tall.

- Flytting – melding fra borger: 350 000 meldinger per år
- Dødsfall – melding fra tingrett/lensmann: 45 000 meldinger per år
- Fødsler – melding fra lege/jordmor/institusjon: 60 000 meldinger per. år
- Fødsler - melding fra borger: færre enn 1000 per år
- Førstegangs navnevalg - melding fra borger: 60 000 per år
- D-nummer - Offentlig/privat rekvisit: 120 000-130 000 per år.¹

3.5.3.2 Distribusjon av data fra folkeregisteret

Ca. 1300 virksomheter i statlig, kommunal og privat sektor mottar data fra folkeregisteret via distributør. Antallet brukeridenter er ca. 55000. Antallet årlige oppslag på personnivå er på rundt 40 millioner. I tillegg til dette kommer den bruk som direktemottagere av folkeregisterdata har. dvs trygdeetaten, (NAV har omlag 220 millioner oppslag årlig mot TPS). skatteetaten (60 millioner direkte mot DSF, dessuten oppslag i kopier), Utlendingsforvaltningen, SSB og tollvesenet, samt helseforetakene foretar også oppslag i lokale delkopier. Det foretas også et betydelig antall maskinelle ajourføringer (vask) av offentlige og private register.

3.6 PRISING

Det kan kanskje synes selvsagt, men for ordens skyld, presiseres at det ikke er knyttet gebyrer eller lignende til rapportering og melding inn til folkeregisteret. Det betyr at navneendringer, adresseendringer osv kan foretas uten at person eller etat er nødt til å betale for dette. Det tas heller ikke betalt for attester/registerutskrifter som den registrerte trenger om seg selv.

Finansdepartementet fastsatte 25. januar 1971 regler for folkeregisterets opplysningsvirksomhet.

Når det gjelder offentlig myndigheter kan disse til bruk for sin virksomhet kreve enkeltopplysninger fra folkeregistrene vederlagsfritt. Dersom offentlig myndighet ønsker en

¹ Anslag for 2007, i 2006 ble det tildelt 90 000 D-nummer.

masseutgivelse, uten hjemmel i særskilt lov, i forbindelse med utøvelse av sin virksomhet, må mottaker dekker de utgifter som påløper. Dersom offentlig myndighet har hjemmel i særskilt lov til å kreve opplysninger, skal rekvirenten dekke utgiftene, med mindre loven sier at de skal gis vederlagsfritt. Skattedirektoratet vil i så fall dekke utgiftene.

Kommuner skal gis "ordinære oppgaver" vederlagsfritt. Dersom kommunen skal foreta undersøkelser i statistisk øyemed, som ikke omfattes av "ordinære oppgaver", må utgiftene dekkes av kommunen.

Andre enn offentlig myndigheter som gis opplysninger må dekke de utgifter som påløper. Enkeltopplysninger er vederlagsfritt.

Prisene eksklusiv MVA for tredje part per dagens dato er følgende:

Pris per on-line skjermoppslag på person: NOK 0,50

Pris per on-line oppslag med entydig søk via program til programkommunikasjon: NOK 0,50

Pris for standard uttrekk på papir og magnetisk medium: NOK750.

Pris for tilfeldig utvalg: NOK750.

Pris for maskinell oppdatering (vask) av register for de første 1000 personer: NOK 2000, levert til distributør på standard format og grensesnitt.

Pris for maskinell oppdatering (vask) av register for de neste 1000 personer: NOK 5, levert til distributør på standard format og grensesnitt.

3.7 KVALITET PÅ INFORMASJONEN

Folkeregisteret er avhengig av god kvalitet på sin informasjon for at det skal ha den nødvendige troverdighet blant brukerne. En vurdering av kvaliteten på de opplysningene som i dag finnes i registeret kan påføres på to ulike måter.

En tilnærmingstype er å se på hvorvidt opplysningen som er registrert er i overensstemmelse med det som er meldt inn. Dersom opplysningene er feil registrert i forhold til det som er meldt, vil det skyldes at folkeregistermyndigheten har vurdert saken galt rettslig eller faktamessig sett eller har tastet feil. En slik vurdering av kvaliteten vil være særlig aktuell for eksempel i forbindelse med spørsmål om hvilket erstatningsansvar folkeregisteret har i forbindelse med feilregistreringer.

Den andre, og i denne sammenheng kanskje viktigere, innfallsvinkel er en vurdering av hvorvidt opplysningene som er registrert stemmer overens med virkeligheten. Stemmer det at Per Hansen bor på den oppgitte adresse, eller at Kari Norman fødte et barn med den oppgitte kjønn på den oppgitte dato? At opplysningene ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold vil skyldes enten uriktig melding eller manglende melding.

Arbeidsgruppen har bedt folkeregistermyndigheten om en vurdering av kvaliteten på informasjonen ved hjelp av begge de ovenfor nevnte metoder. Deres vurdering ligger som vedlegg 3 til denne rapporten.

Kort oppsummer fremgår det av vurderingen at når det gjelder uriktig registrering av meldinger så holder Folkeregisteret seg innenfor kravet til at feilregistreringer ikke skal overstige 0,5% av det totale antall registreringer. Kvaliteten målt på den bakgrunn er dermed meget god.

Kvaliteten målt på bakgrunn av registerets overensstemmelse med de faktiske forhold varierer ettersom hvilke dataelementer det dreier seg om. Kvaliteten på fødselsopplysninger, navn, foreldre-/barn opplysninger og sivilstandsopplysninger for personer bosatt i Norge vurderes som jevnt over meget god. Bostedsadresse er mer usikker. Og for personer som bor i utlandet er kvaliteten for flere elementer ikke god. Dette skyldes i stor grad at opplysningene ikke pliktes vedlikeholdt. I tillegg kan opplysninger om dødsdato være av dårlig kvalitet på grunn av manglende/sen registrering som skyldes treghet i meldingsadgangen fra dødsfallet skjer til DSF får melding om det.

De store aktørene og brukerne av Folkeregisteret har kommet med innspill i forhold til sine behov, herunder når det gjelder kvaliteten på folkeregisteropplysninger. Disse innspillene er referert i 4.8. Deres oppfatning er mye sammenfallende med Folkeregistermyndighetens, men generelt peker flere på at kvaliteten på en del opplysninger kan bli bedre med hensyn til oppdateringshastigheten. Også brukerne peker på at kvaliteten på data som omhandler personer som bor i utlandet er for dårlig. Se mer om dette under de konkrete innspill.

3.8 BEHOV HOS DE ULIKE AKTØRENE

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet har vi bedt de store aktørene om en oversikt over deres behov når det gjelder folkeregisteropplysninger. Disse har også kommet med tilbakemeldinger på behov som ikke er dekket i dag, både når det gjelder innhold, tilgjengelighet osv. Det gjøres oppmerksom på at punkt 4.8.1 til 4.8.11 er etatenes egne innspill, og ikke arbeidsgruppens framstilling av dagens situasjon.

3.8.1 Skatteetaten

Dagens bruk

Alle etatssystemer i skatteetaten bygger på bruk av fødselsnummer som identifikator for personer. For flere av systemene er også andre data som for eksempel bosted, sivilstand, familieforhold viktige opplysninger for oppgaveløsingen.

I ligningssystemene lagres og brukes følgende opplysninger: fødselsnummer, navn, adresse, bosted og post, sivilstand, bosted og post, sivilstand, foreldreansvar for barn, bostedskommune, flyttedato oppholdstillatelse, og dødsfallsdato.

I MVA-systemet lagres og brukes følgende opplysninger: fødselsnummer, navn, adresse. For øvrig hentes opplysninger fra Enhetsregisteret.

I forbindelse med arveavgift lagres og brukes følgende opplysninger: fødselsnummer, navn, adresse, sivilstand, slektskapsforhold, og dødsfallsdato.

I skatteetatens elektroniske skjemaer (selvangivelse, skattekort, flyttemelding) preutfylles flere poster med data fra DSF. Som identifikator ved pålogging benyttes fødselsnummer. Skattyter autentiseres normalt med pin-kode.

Nye behov

Nye interne behov i Skatteetaten har medført ønsker om flere opplysninger om den enkelte i DSF. Eksempler er kontaktopplysninger som e-postadresse og mobilnummer (SMS), og TIN (Tax Identification Number) for personer med D-nummer i forbindelse med samhandling med andre skattemyndigheter. For land som har et nasjonalt, generelt identifikasjonsnummer (tilsvarende vårt fødselsnummer), brukes dette som TIN.

Videre har skatteetaten behov for adresser til skattytere bosatt i utlandet. Etaten ønsker også informasjon om PKI inn i DSF.

3.8.2 NAV

Dagens bruk

Det tidligere Rikstrygdeverket har i mer enn 20 år hatt en egen kopi av DSF{ XE "DSF" }, kalt FR{ XE "FR" } (Folkeregisteret), i den senere tid med daglige oppdateringer fra DSF. FR har forsynt etatens viktigste saksbehandlingssystemer (først Nortrygd og nå Infotrygd) med folkeregisterdata for saksbehandlingsformål, men er nå i ferd med å fases ut. TPS{ XE "TPS" }, tidligere Trygdeetatens Persondatasystem nå Tjenestebasert Persondatasystem, ble i 2002 produksjonssatt for å gradvis erstatte bl.a. FR som kildesystem for persondata{ XE "Persondata" }. Begge disse systemene er videreført i den nye arbeids- og velferdsetaten. Den tidligere Aetat har ikke hatt den samme hjemmel til tilgang, og har derfor måttet kjøpe folkeregisterdata fra distributør. Dette er også videreført i NAV{ XE "NAV" } inntil tidligere Aetatssystemer kan tilpasses TPS. Denne tilpasningen planlegges gjort i løpet av 2007.

TPS{ XE "TPS" } oppdateres daglig med alle de dataelementer fra DSF{ XE "DSF" } etaten har behov for. I tillegg inneholder TPS enkelte ekstra opplysninger, bl.a. kontoopplysninger, telefonnumre og epostadresse samt tilleggsadresser fra egne systemer. Systemet har en såkalt tjenesteorientert arkitektur (SOA{ XE "SOA" }). Tjenester for uthenting av ulike sett med opplysninger tilgjengeliggjøres over et tilstandsløst grensesnitt (MQ). De fleste av etatens saksbehandlingssystemer vil i løpet av 2006 ha tatt i bruk TPS som kilde for adresse og utbetalingsopplysninger. Utviklingen av TPS har gitt etaten en rekke konkrete erfaringer med større og mindre kvalitetsproblemer i DSF.

Saksbehandlingssystemene i NAV{ XE "NAV" } bruker data fra DSF{ XE "DSF" } i alle steg av saksbehandlingen. Stort sett alle data som finnes i DSF blir brukt i ulike sammenhenger. Krav etter folketrygdlovens § 2-1.1 skal framsettes i vedkommendes bostedskommune, adgangs- og tilgangskontrollsystemene hindrer tilgang til personer som ikke er bosatt i kommunen og utbetalinger regnskapsføres ved bostedskontoret. NAV følger personer fra vugge til grav. Barnetrygd innvilges automatisk basert på fødselsmelding fra DSF. Trygdeetaten har også informasjon om hvor en bor, hvilke barn du{ XE "DU" } har om du er enslig osv. Opphør av pensjonsutbetalinger og gravferdshjelp baseres i utgangspunktet på dødsmelding fra folkeregisteret. Siden trygdeetaten legger folkeregistreringen til grunn blant annet ved innvilgelse og utbetaling av stønader til

livsopphold, er NAV avhengig av korrekt data fra DSF og kort saksbehandlingstid, også i folkeregisteret.

Nye behov

Dagens folkeregister dekker ikke hele den personkretsen som NAV{ XE "NAV" } kommer til å ha et forhold til. NAV ønsker seg en tettere oppfølging av EØS-borgere, asylsøkere og andre mobile befolkningsgrupper, inkludert egne statsborgere (eventuelt forhenværende statsborgere). Dette betyr at personkretsen må utvides.

NAV{ XE "NAV" } har avdekket organisert svindel basert på at personer opererer med flere identiteter, slik at en person kan oppnå samme ytelse med forskjellige identiteter. Dette kan eksempelvis medføre at en mor vil motta barnetrygd for barn som ikke eksisterer, og at barna senere i livet kan motta samme stønad med forskjellige identiteter som voksen. Det er ønskelig med en sikrere identifisering av personer der dette er mulig. Det er også nødvendig med en statusmarkering ell., som kan fortelle om en person er entydig identifisert, siden det finnes motstridende behov i forhold til også å registrere personer som ikke kan identifiseres sikkert. I dag registreres slik informasjon i et kommentarfelt i DSF{ XE "DSF" }, som ikke distribueres.

Det er videre et stort problem at kvaliteten på utenlandsadresser er så dårlig at de ikke kan brukes.

Saksbehandlingen tar i enkelte tilfeller for lang tid. Eksempelvis tar det uforholdsmessig lang tid før et dødsfall registreres i Folkeregisteret{ XE "DSF" }, noe som kan føre til feilutbetalinger av pensjoner til personer som er døde. I tillegg til at lokale kontorer får melding om dødsfall fra lensmann eller skifterett, følger saksbehandlere med på dødsannonser for å stoppe utbetaling av pensjon Registrering av dødsfall utenfor Norge fungerer også alt for dårlig. NAV{ XE "NAV" } har her egne rutiner for innhenting av såkalt leveattest fra pensjonister bosatt i utlandet.

Et annet eksempel er det ved rekvisisjon av D-nummer når utenlandske statsborgere får rettigheter i Norge. For det første er det et problem at det tar for lang tid fra rekvisering er sent til nummer er tildelt, og saksbehandlingen står på vent. For det andre oppdaterer ikke D-nummer-registeret adresseinformasjon, dette skaper problemer når saksbehandlingen tar utgangspunkt i bosted. Når det gjelder asylsøkere vil de uansett hvor mye de flytter på seg være tilknyttet det trygdekontoret som først rekvirerte D-nummer{ XE "D-nummer" }. Dersom de forlater landet vises dette ikke i registeret, og det kan igjen skape problemer med feilutbetalinger

NAV{ XE "NAV" } ønsker at det ses nærmere på en del begreper som det ikke lenger finnes en ensartet forståelse av. En "familie" består for eksempel ikke lenger nødvendigvis av ektefeller og felles barn. Et annet begrep som det finnes mange definisjoner av er "samboerskap". Etaten har avdekket at det finnes flere enn 15 ulike definisjoner av begrepet i det lovverket som de selv forvalter. Den "definisjonen" som DSF{ XE "DSF" } har er uten verdi for NAV. Det bør være en målsetting å komme fram til ett offisielt samboerbegrep i offentlig sektor.

NAV{ XE "NAV" } har stor interesse av opplysninger om innvandringsgrunn og om arbeids- og oppholdstillatelse. Tilgang til denne type informasjon ville lettet saksbehandlingen på lokalnivå betraktelig hva angår inngangsvilkårene i folketrygdloven, og kan ha betydning i forhold til den oppfølging en person trenger for å komme ut i arbeid. I dag må NAV kontakte politiet eller UDI{ XE "UDI" } for å få denne informasjonen

Det er viktig å få registrert både statsborgerskap og opprinnelsesland. Det er ønskelig at også eventuelt dobbelt statsborgerskap registreres.

Registrering og identifisering av rett navn er viktig, blant annet entydig skrivemåte. Likeså at en klarer å følge opp endringer av navn innenlands og ikke minst utenlands.

Det er også viktig å se helheter ved at familierelasjoner blir registrert, mor/far og barn i alle ledd. I dag er det en svakhet med registreringen av familierelasjoner at denne er avhengig av at mor og far er registrert. Det hadde vært en fordel om en kunne få opp søsken uavhengig av om mor og far er registrert.

NAV{ XE "NAV" } er avhengig av at kvaliteten på opplysningene er så god som mulig og i overensstemmelse med faktisk situasjon. Når det gjelder for eksempel enslig forsørger, er kriterier, dokumentasjon og faktisk status viktig da dette utløser store utbetalinger. Den kontroll som gjøres av sivilstandsopplysninger ved innvandring i dag er derfor helt utilstrekkelig for NAVs formål.

Oppsummert ønsker NAV{ XE "NAV" } seg et register som følger alle personer som noen gang har, eller har hatt, tilknytning til Norge. Personers identitet{ XE "Identitet" } i registeret bør ha en sterkere forankring. Økt bruk av registeret bør gi kvalitet, og det bør være kortere vei fra registerbruker til registerfører. Det foreslås at ulike deler av registeret i større grad oppdateres av ulike etater/brukere{ XE "Brukere" } og at nærhet til kilden er avgjørende.

3.8.3 SSB

Dagens bruk

SSB har definert DSF som ett av tre basisregistrene som er sentrale i SSBs virksomhet. De to øvrige basisregistrene er GAB og ER. SSB har utviklet statistiske kopier av disse registrene. Basisregistrene definerer og identifiserer viktige statistiske enheter. SSB er helt avhengig av god kvalitet i registrene for å kunne gjennomføre målrettet datafangst, for å kunne utnytte basisregistrene i et samspill mellom disse (matche registrene) og ikke minst for å kunne lage statistikk. DSF er en viktig kilde for befolkningsstatistikk, men også for annen personstatistikk som bygger på befolkningsopplysninger (for eksempel inntektsstatistikk).

I tillegg til produksjon av befolknings- og annen løpende personstatistikk har DSF stor betydning for følgende prosjekter i SSB:

- Registerbasert familie- og husholdningsstatistikk (betinget en kopling mellom personer og bolig ved hjelp av fullstendig adresse, inklusiv bolignummer)
- Folke- og bolig telling 2011. Den skal i sin helhet baseres på informasjon fra register

- Populasjonsforvaltningsprosjektet (utvikling av statistiske kopier av basisregistrene, samspill mellom disse)
- Forskning og analyser basert på persondata. I tillegg til demografisk forskning, bruker SSB persondata for å belyse personers og husholdningers inntekts- og velferdsforhold

Som et eksempel på hvordan befolkningsstatistikken blir brukt, kan det nevnes at den er en av flere viktige kriterier for fastsetting av statlige overføringer til kommunene.

Nye behov

Et heldekkende register

Generelt sett har SSB behov for et heldekkende register. Det vil si et register som har med alle enheter som skal være med i statistikken. Videre har SSB behov for riktige opplysninger om hver enhet, både når det gjelder hvilke opplysninger som blir registrert, kvaliteten og aktualiteten på opplysningene.

Fødselsnummer og D-nummer er identer for personer i DSF. Innenfor DSF fungerer fødsels- og D-nummer bra som personidenter. I et samspill om persongrunndata mellom forskjellige registre og brukere brukes fødsels- og D-nummer som koplingsnøkkel. Til det formålet synes fødsels- og D-nummer mindre godt egnet. Videre har serien for fødselsnummer i sin nåværende form begrenset levetid til 2054. Derfor foreslår SSB å vurdere om systemet med fødselsnummer og D-nummer bør moderniseres og eventuelt hvordan.

SSB foreslår en gjennomgang av D-nummerregisteret i DSF med sikte på å utvide opplysningene om personer som er registrert i D-nummerregisteret. I tillegg til ident, navn, sivilstand og nasjonalitet bør adresse registreres.

SSB er interessert i å inkludere og oppdatere opplysninger om nordmenn i utlandet og personer som har fått tildelt et DUF-nummer.

Nye variabler

For personer som oppholder seg på en midlertidig adresse er det ønskelig med en mulighet for registrering av midlertidig adresse, grunn for opphold på midlertidig adresse og varigheten for oppholdet på den midlertidige adressen. Grupper det kan være aktuelt for er studenter, beboere på institusjon, arbeidspendlere, pensjonister på langtidsopphold i utlandet og muligens flere. Dette vil utvide antallet adressebegreper i DSF fra to, bostedsadresse og postadresse, til tre.

Begrunnelsen er todelt. Det kan argumenteres for at muligheten til å bli registrert på midlertidig adresse bidrar til å heve kvaliteten på den registrerte bostedsadresse. Videre gir registrering av midlertidig adresse en mulighet til å utnytte den informasjonen til statistikkformål. Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og flere etterlyser statistikk om inntekt og velferd. I den senere tid er det satt fokus på lavinntektsgrupper i samfunnet, f.eks. enslige forsørgere, minstepensjonister, sosialhjelps- og andre trygdemottakere. En vesentlig informasjon er om personer som inngår i statistikkgrunnet faktisk bor på den folkeregistrerte adresse eller om de oppholder seg på

en annen adresse. SSB har også etterspørsel etter statistikk etter midlertidig adresse for studenter fra de store byene.

Registerbasert statistikk over samboere er også sterk etterspurt. Slik statistikk er en del av datagrunnlaget for befolkningsfremskrivninger, men er også viktig for de ovennevnte statistikkene som blir etterlyst fra departementalt hold. SSB støtter alle initiativ som fører til at samboerskap blir registrert i DSF.

SSB understreker at bostedsadresse fortsatt skal ha førsteprioritet i registrerings- og kvalitetsarbeidet.

Innvandringsgrunn er en viktig variabel som SSB i dag får fra UDI for alle som er registrert i Datasystem for utlendings- og flyktningsaker. En mulig endring av rutiner for registrering av utlendinger, overføring fra UDI til DSF og bortfall av krav om oppholdstillatelse for EU-borgere, kan føre til at innvandringsgrunn ikke lenger blir registrert for EU-borgere som bosetter seg i Norge. Hvis det blir tilfelle bør innvandringsgrunn inkluderes i DSF som en ny variabel. SSB foreslår at muligheten for å registrere dobbelt statsborgerskap blir vurdert.

SSB foreslår å vurdere om Medlemskap i statskirken kan utgå.

3.8.4 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Dagens bruk

UDI er både leverandør av opplysninger til folkeregisteret og bruker av folkeregisteret. UDI oversender daglig opplysninger om adresser, tillatelse, omgjøringer, henleggelse, statsborgerskap, utmeldt fra DUF, og dobbeltføringer. UDI mottar fullt daglig ajourhold fra SKD, men oppdaterer i praksis kun de felter som man selv har overført til SKD. En stor del av meldingene fra UDI oppdaterer ikke folkeregisteret direkte, og brukes i varierende grad som grunnlag for nærmere undersøkelser.

Nye behov

Også UDI peker på behovet for at personkretsen utvides.. Eksempel på personer som bør registreres er asylsøkere som har søkerstatus i lengre tid, personer bosatt i utlandet som bibeholder norsk statsborgerskap etter fylte 22 år, personer med kortere tillatelser (for eksempel sesongarbeidere).

Videre mener UDI at en bør implementere en referanse til digitale sertifikater, da bruken av slike blir mer og mer viktig.

Når det gjelder adresser bør disse utvides til også å omfatte e-post adresser og alternative oppholdsadresser.

Også UDI peker på problemet med at D-nummer basen ikke oppdateres. De samme elementer bør registreres, men det kan gjøres en anmerkning i forhold til disse registreringene for eksempel som et attributt til fødselsnummeret.

3.8.5 Utenriktjenesten

Dagens bruk

Utenriktjenesten er norske myndigheters forlengede arm i utlandet. Registeret brukes hovedsakelig av utenriktjenesten for å få bekreftet identitet og opplysninger på personer som utenriktjenesten kommer i kontakt med.

Nye behov

Tjenestens behov for endringer i registerets innhold er hovedsakelig en funksjon av andre norske myndigheters krav til utvidet innhold og forbedret kvalitet i registeret.

Utenriktjenesten slutter seg derfor til de krav om tilleggsopplysninger og kvaliteten på opplysningene i registeret som er fremmet av andre offentlige instanser i denne rapporten. Utenriktjenestens egne behov er i utgangspunktet knyttet til brukergrensesnittet – brukervennligheten.

Bosettings- og reisemønsteret til norske borgere og andre med tilknytning til Norge er under endring. Stadig flere med tilknytning til Norge – gjennom rettigheter eller plikter – oppholder seg i utlandet kortere eller lenger tid. Norske myndigheter har derfor et økende behov for rask og pålitelig kontakt med stadig flere personer som oppholder seg i utlandet. Det innebærer i første rekke opplysninger om korrekt navn og adresse. Utenriktjenesten slutter seg til Justissektorens ønske om at det vurderes om navn kan lagres på original skrivemåte og skriftspråk. Det samme bør vurderes for adresse.

Behovet for raskt å kunne lokalisere personer som norske myndigheter ønsker kontakt med, kommer særlig i fokus i forbindelse med større eller mindre kriser i utlandet. Da vil norske fagmyndigheter - i krisens første fase utenriktjenesten - ha et behov for å kunne lokalisere – raskt og enkelt - dem med tilknytning til Norge. Utenriktjenesten ”eier” krisen i denne fasen.

Utenriktjenesten slutter seg til NAVs ønske om registrering av familierelasjoner og statsborgerskap.

Utenriktjenesten slutter seg også til Justissektorens vurdering av fødselsnummerets uegnethet som identifikasjon.

3.8.6 Helsesektoren

Dagens bruk

Helsesektoren har behov både for å kunne innhente og for å kunne avgi informasjon om personer (spesielt fødsler og dødsmeldinger, men også institusjonsopphold mv). Det er et stort behov for å kunne sjekke personers identitet. Det kan være personer som ikke kan gjøre rede for seg og pårørende til disse. Det er også behov for informasjon om kommunetilhørighet, og oppholdsadresse i forbindelse med transport.

Nye behov

Det er ønskelig med bedre informasjon om pårørende, og opplysninger om eventuell verge. Registrering av fødsler må kunne foregå slik at fødselsnummer tildeles automatisk og øyeblikkelig. Det samme bør skje ved død, i dag oppleves at personer som blir registrert som døde ved sykehuset dukker opp igjen som levende ved vask mot folkeregisteret i uker etter inntrådt død. Både sen tilbakemelding om fødselsnummer og sen registrering av død medfører betydelig ekstraarbeid. Både spesialisthelsetjenesten (privat og offentlig) og den kommunale helsetjeneste har et økende behov for tilgang også til personer bosatt utenfor sykehusets/kommunens geografiske ansvarsområde. Den nåværende distribusjonsmodell med geografisk begrensning i lokale kopier og pris gir ikke en optimal løsning.

3.8.7 Justissektoren (Politi, domstol og kriminalomsorg)*Dagens bruk*

I justissektoren er det viktig at man registrerer korrekt informasjon om personer som er i kontakt med de forskjellige delsektorene. En av hovedkildene er folkeregisteret.

Politiet og domstolene er de største brukerne av folkeregister data i justissektoren. Det foretas oppslag i forbindelse med registrering av personalia i straffe- og sivile saker, dødsfallsprotokoll, vandlesattester samt i forvaltningsoppgaver som pass og våpenkort utstedelse. Frem til for kort tid siden var oppslag og ny registrering eneste metode for å hente inn personalia. Ved innføring av maskinlesbare pass etablerte man i politiet en tjeneste for automatisk oppslag og gjenbruk av person informasjon. Dette har gitt en kvalitetsheving og effektivisering av arbeidet. Tjenesten vil også bli brukt av andre fagtjenester fremover (Etterlysning, Schengen etc.).

Det foretas også månedlig vask av fagsystemene mot dødsfallsfiler fra folkeregisteret.

De fleste av sektorens fagsystemer er basert på fødselsnummer som primærnøkkel. Noen av fagsystemene krever fødselsnummer for registrering og dersom en person ikke har personnummer så genereres dette.

Informasjon som hentes ut fra folkeregisteret er navn, fødselsnummer, fødested, bosted og familierelasjoner. Videre dødsdato, historikk på navn og bosted. Politiet bruker informasjon knyttet til personalia og familierelasjoner i flere sammenhenger (ulykker, etterforskning etc.). Politiet er leverandør av personalia til de øvrige delsektorene i straffesaker (domstol og kriminalomsorg) og er dermed hovedbruker av folkeregisteret. Domstolene bruker folkeregisteret primært i forbindelse med sivile saker, vigsler og tinglysing.

Nye behov

Justissektoren ønsker seg en utvidelse av personkretsen i forhold til hva som registreres i dag. Alle personer som oppholder seg i Norge over en gitt periode bør registreres og lengden på turistvisum kan være en naturlig grense (3 måneder).

Videre er det et ønske at den offentlige oversikten over døde personer skal være å finne i folkeregisteret. Dette vil fjerne behovet for å utvikle et slikt register i justissektoren.

Det bør vurderes om navn kan lagres på original skrivemåte og skriftspråk. Det finnes i dag ca 400 tastaturstandarder, men de vesteuropeiske skrivemåtene bør beherskes. I tillegg må man lagre en oversatt versjon. Dette vil øke kvaliteten og gi bedre svar på søk.

Når det gjelder kvaliteten på folkeregister data kan denne forbedres ved elektronisk oppdatering fra kilden, tilby borgerne mulighet til endring fra flere offentlige etater etc.

Dagens allmenne oppfatning av at fødselsnummeret er og kan brukes som en pin kode bør endres. Denne oppfatningen gjør det enkelt å stjele en annens identitet og å gjennomføre transaksjoner i annens navn. Bruken av legitimasjon bør økes og lovgivningen må bli tydeligere på hva som er gyldig legitimasjon.

Av andre forbedringspunkter kan nevnes bedre familierelasjoner, ensartet identifikasjonsnummer (fødsels- og D-nummer) og enklere rekvirering av nummer, bedre samhandling der falske identiteter er konstatert.

3.8.8 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er i dag registerfører for en rekke statlige elektroniske registre, i alt 16 større om mindre register. Brønnøysundregistrene har også driftsansvar for to register, samt forvaltningsansvar for Altinn.

Alle fysiske personer som skal registreres med roller, eller på annen måte i disse registrene må identifiseres ved hjelp av fødselsnummer som blir innhentet fra folkeregisteret. For å kunne logge seg på Altinn må person identifiseres ved hjelp av fødselsnummer. Det er mulig å logge seg på ved hjelp av D-nummer dersom vedkommende er registrert med rolle i ER. Opplysninger om privatperson i Altinn blir i hovedsak hentet fra DSF.

Brønnøysundregistrene har behov å foreta søk, oppslag, vask og ajourhold på fødselsnummer/D-nummer, navn, adresse, personens status og historikk på disse feltene.

Nye behov

I mange tilfeller er det et problem at det mangler data på D-nummer registrerte, spesielt gjelder dette adresseinformasjon. Dersom det er behov for å sende ut informasjonsbrev eller påleggsbrev til en person med D-nummer, er det ingen steder å sende disse i slike tilfeller.

3.8.9 Forskningsinstitusjonene

Dagens bruk

Folkeregisterdata og andre typer registerbasert personinformasjon er en viktig datakilde for forskning. Det gjelder særlig for samfunnsvitenskapelig og medisinsk forskning på individnivå. Statistisk anvendelse av personinformasjon fra DSF er omtalt i avsnitt 4.8.3. Forskningsmiljøene i SSB er storforbrukere av folkeregisteropplysninger, både direkte i demografisk forskning og i annen samfunnsvitenskapelig forskning som bruker demografiske opplysninger som bakgrunnsinformasjon.

Utlevering av individdata til forskningsformål kan skje til forskere ved etablerte forskningsinstitusjoner og til studenter på mastergrads- eller doktorgradsnivå og hovedfagsstudenter. Det forutsetter at disse er under veiledning av en ansatt med forskerkompetanse. Dessuten skal det konkrete forskningsarbeidet dokumenteres ved prosjektskriv. Mange av slike henvendelser rettes til SSB fordi SSB har mulighet til å kople data fra DSF med data fra andre kilder. Utlevering av slike data til forskning skjer i samsvar med Statistikkloven og Personopplysningsloven. Dessuten må registreier gi tillatelse til bruk og det må sendes melding om opprettelse av et personregister til Datatilsynet. Ved bruk av sensitive opplysninger må det innhentes konsesjon fra Datatilsynet. For folkeregisteropplysninger må brukstillatelse innhentes fra Sentralkontoret for folkeregistrering. Det gjelder for personopplysninger utenom fødested, alder, kjønn og bosted. Ved medisinsk forskning kreves i tillegg godkjenning fra regional etisk forskningskomité. Utover det gjør SSB en selvstendig vurdering av prosjektet og bruk av dataene.

SSB leverer kun anonyme, eventuelt aidentifiserte data. Før utlevering skal opplysningene aidentifiseres i så stor grad som formålet tillater. SSB utleverer ikke identifiserbare opplysninger.

Til forskningsformål kan folkeregisteropplysninger koples med opplysninger fra andre kilder. Det kan være opplysninger om arbeid, medisinske forhold, trygdeforhold, barnevern og diverse inntekts- og formuesforhold. Slike koplinger skjer i SSB, men i samarbeid med registreier og i tråd med gjeldende regler for bruk av personopplysninger. En typisk fremgangsmåte er at en forsker har en personbasert datafil med for eksempel kreftpasienter. Etter tillatelse er innhentet sendes filen til SSB for påkopling av de opplysninger som forskeren trenger. SSB returnerer datafilen, men fødselsnummer er erstattet med et løpenummer. Mottakeren skal slette dataene innen en avtalt dato og må sende en skriftlig bekreftelse på dette til SSB.

Forskning hvor folkeregisterdata inngår, skjer ved landets universiteter og forskningsinstitusjoner. Nedenfor følger noen eksempler fra SSBs offentlige postjournal.

Fra:	Sak:
Det norske radiumhospitalet	Prosjekt: Foreldreskap etter kreftbehandling - bistand fra SSB
Kreftregisteret	Befolkning, FoB, Medisinsk fødselsregister, FD-trygd og Kreftregisteret. Kobling av data Institutt for epidemiologisk kreftforskning. Longterm sequelae in cancer survivors: Parenthood after adulthood cancer. A registry-based study.
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Kobling av data til prosjektet Mor og barn undersøkelsen, frafallsanalyse - oppdrag for Nasjonalt folkehelseinstitutt, Medisinsk fødselsregister (MRF) Kobling av Medisinsk fødselsregister (MFR), Dødsårsaksregisteret og SSB-data Kobling av data til prosjektet: Luftforurensning og svangerskapsutfall Kobling av data til prosjektet Svangerskapsutfall i familier med type 1 diabetes – Nasjonalt folkehelseinstitutt
NIFU Step-gruppen	Forskermobilitet - Migrasjonsdata – flyttemeldingsfiler
NOVA	Levekår og marginalisering blant barn og unge som har vært i barneverntiltak i Norge 1990-2003 - kobling av data

NORUT Samfunnsforskning AS	Data til prosjektet: Når kvinner krysser grenser.
NTNU	Utlevering av data til prosjektet Sosiale helseulikheter - Har forskjeller i helsetilbud betydning? Helseundersøkelse i Nord-Trøndelag. Kobling av HUNT-data til data fra FD-trygd for prosjektet: Helse, sosialstønad og trygdeytelser.
Rikstrygdeverket	Befolkning, FoB, Medisinsk fødselsregister, FD-trygd og Kreftregisteret. Kobling av data
Sentralkontoret for folkeregistrering	Etablering av fil med sosioøkonomiske variable for prosjektet: Risikofaktorer for svangerskapsutfall, sykdom og årsaksspesifikk dødelighet. Tillatelse til trekking av utvalg fra SSBs personregister
Sosial- og helsedirektoratet	Sammenstilling av personopplysninger til tidsavgrenset forskningsprosjekt om forgiftningsdødsfall ved norske sykehus 1999-2003
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Data fra FD-trygd til prosjektet: Sosiale ulikheter i helse: Helse i barneårene og senere deltakelse i arbeidslivet.
Sunnaas sykehus HF	Populasjonsstudie av voksne med Osteogenesis imperfecta
Universitetet i Bergen	Kobling av data fra FD-Trygd med Medisinsk fødselsregister/Morbarnundersøkelsen – oppdrag fra Universitetet i Bergen

Nye behov

Forskerne etterlyser ofte data om samboerforhold og om husholdninger i videre forstand. Dette kan nå imøtekommes til en vis grad fordi bolignummer er blitt en del av den offisielle adressen. Det er bostedsregistrering på bolignivå, om nødvendig med bolignummer, som gjør det mulig å dele inn befolkningen etter husholdninger. Det understreker viktigheten av bolignummer som en opplysning i DSF som er av god kvalitet.

Svært ofte etterlyser forskere historiske data om enkeltpersoner, for eksempel flyttehistorikk. Videre er generasjonsdata mye etterspurt. Det gjelder både relasjoner innenfor generasjoner, for eksempel søskenrelasjoner, og mellom generasjoner som barn, foreldre og besteforeldre.

3.8.10 Kommunene

Dagens bruk

Kommunene bruker persondata i mange sammenhenger. De enkelte fagsystemene i kommunen inneholder registre med slike grunndata. Noen av disse fagsystemer er: pleie og omsorg, helse og sosial, oppvekst og skole, bygg og plan samt skatt og ligning.

Det kan synes som om det er en utbredt holdning i kommune-Norge at oppslag av persondata mot folkeregister i det daglige er kostbart. Kostnaden med å oppdatere mot folkeregistrert må da veies opp mot andre kostnader i kommunene. Med den desentraliserte kommunemodellen med rammebudsjett vil det for mange kommuner være vanskelig å legitimere den tilsynelatende merkostnaden bruk av folkeregistrert medfører. Å synliggjøre gevinsten her kan også være problematisk fordi gevinsten ofte hentes fra annet sted enn der selve utgiftene blir ført. Manglende oppslag og vasking av interne registre mot folkeregistret fører generelt til dårligere kvalitet og mindre effektiv kommunal saksbehandling.

Adresseinformasjonen i folkeregisteret blir hentet fra Matrikkelen. Kommunene er med å vedlikeholde og oppdatere denne adresseinformasjon og er derfor en sentral aktør når det gjelder kvalitet på disse dataene. Det er ulik praksis på hvordan dette gjøres i den enkelte kommune.

Nye behov

Generelt er det ønske om å bruke persondataopplysninger i folkeregistrert i økende grad enn det som er tilfelle i dag. Kostnaden for oppslag må for kommunen være såpass lav at dette genererer økt bruk. Ulike prismodeller kan være:

1. Frikjøpsavtale som gjelder for alle kommuner. Dette er i prinsippet en gratisordning for den enkelte kommune.
2. Som i dag, med stykkpris per oppslag eller
3. Som en fast årlig kostnad basert på kommunestørrelse.

Forretningsmodell 1 vil mest sannsynlig generere mest bruk. Dette vil kunne føre til en kvalitetsspiral der bedre kvalitet på persondata og særlig adresseinformasjon fra kommunene vil være et ønskelig resultat.

Stadig mer av den kommunale tjenesteproduksjonen vil foregå via nettbaserte tjenester. Målet er en kommunal saksbehandling som er elektronisk fullintegrert og interoperabelt med de ulike saksbehandlingssystem. Dette tilsvarer nivå 4 i tjenestetrappa, jf st.meld. 17. side 109. Prinsippet om at persondata kun skal registreres en gang vil her være en vesentlig faktor for å effektivisere den kommunale saksbehandlingen. Folkeregisteret bør her være det sentrale navet.

Dette vil øke behovene for bruk av persondata. Et folkeregister organisert som en uavhengig instans der denne persondata vil være lett tilgjengelig for kommunene vil trolig være den beste løsningen. Selv om offentlige portaler som MinSide og AltInn har rammeverk for gjenbruk av persondataopplysninger er det den enkelte kommune som må legge til rette for dette.

De kommunale servicekontorene har ofte 1.håndskontakt med brukerne. Det bør derfor kunne legges til rette for at disse kontorene kan yte tjenester i samband med endring/oppdatering av grunndata.

3.8.11 Privat sektor

Privat sektor er representert ved Finansnæringens hoverorganisasjon (FNH) i arbeidsgruppen. Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) representerer banker, forsikringsselskaper finansieringsforetak, fondsforvaltningsselskaper, verdipapirforetak og finanskonsern i Norge. Privat sektors bruk og behov knyttet til persondata fra folkeregisteret er derfor knyttet spesielt opp mot disse virksomhetene. Det er likevel liten grunn til å tro at dette skiller seg veldig mye fra den situasjonen som gjelder generelt innenfor privat sektor.

Dagens bruk

Finansnæringen og andre private aktører håndterer store pengestrømmer og har blant annet ansvaret for at penger kanaliseres til riktige personer. Privat sektor håndterer også sensitive

personopplysninger som gjør at det er viktig at kommunikasjon skjer med riktig person. Organisasjonene innenfor privat sektor har forskjellige behov, men som hovedpunkt pekes det på at DSF representerer en nøkkel for kvalitetssikring av de persondata en allerede har i kunderegistrene.

Det er videre omfattende krav i lovgivningen når det gjelder kvalitetssikring av kundedata.. Det vises her bla til krav fastsatt i Personopplysningsloven og andre lovbestemmelser om kunderegistre som for eksempel lov om forsikringsavtaler kap.17.

Videre har finansnæringen blant annet omfattende rapporteringsplikt til skatteetaten og rapporteringsplikt etter hvitvaskingsregelverket.

Finansnæringen er også regulert av en rekke informasjonspliktbestemmelser. Det kan om eksempel nevnes informasjonspliktbestemmelser i Finansavtaleloven og Forsikringsavtaleloven.

Disse kravene og andre krav til virksomheten gjør at det er helt nødvendig med god kvalitetssikring av kundedata.

Nye behov

Privat sektor peker spesielt på at de ønsker seg bedre søkemuligheter i DSF. Tidligere var det mulig å søke på grunnlag av fødselsnummer og det er stort behov for at det gis en slik søkemulighet igjen. I bank og forsikring er det vanlig med langvarige kundeforhold som gjør at navn og adresse opplysninger for mange av kundene endres. Kunderegistrene i bank og forsikring er basert på fødselsnummer og det vil ofte være det beste søkekriteriet. Næringen og kundene har videre behov for at tildeling av D-nummer går raskere.

Det er videre ønskelig at datakvaliteten bedres på flere områder og at ytterligere opplysninger kan kvalitetssikres gjennom folkeregisteret. Det gjelder for eksempel opplysninger om en person er umyndig. Fremover vil også behovet for e-post adresse og mobiltelefonnummer være viktige data i kunderegistrene.

4 ULEMPER MED DAGENS ORDNING

I kapittel 4 presentert vi innspill fra de store brukerne når det gjelder behov disse har som ikke er dekket av dagens Folkeregister. Det ble også pekt på forhold som ikke fungerer tilfredsstillende under dagens løsning, som for eksempel at saksbehandlingstiden i enkelte tilfeller tar for lang tid eller at tilgangen på opplysninger og kvaliteten på disse er for dårlig. I dette kapitlet er de forhold og ulemper som arbeidsgruppen mener det bør ses nærmere på oppsummert. Oppsummeringen viser hvilke hovedutfordringer en har for å gjøre Folkeregisteret til et bedre register og hvor det er nødvendig å sette inn tiltak. Forslag til en helhetlig løsning og enkelte mer konkrete tiltak vil behandles i kapittel 7 med videre.

4.1.1 Innhold

Dagens populasjon er for snever, selv om dette bedret seg ved lovendring høsten 2006 (lov 2006/74) hvorefter folkeregisteret utvides til også å omfatte personer med D-nummer. Det må likevel bemerkes at antallet informasjonslementer som registreres for personer med D-nummer ikke øker og ajourholdet ikke bedres etter denne endringen. Lovverket legger for øvrig opp til kriterier for registrering i Folkeregisteret som i hovedsak medfører at kun personer som har et opphold i Norge på seks måneder eller mer registreres.

I en tid hvor mennesker er stadig mer mobile og behovet for registrering kan oppstå også for personer som ikke er bosatt i Norge, er det nødvendig å utvide personkretsen. Aktuelle grupper er EØS-borgere, asylsøkere som venter på oppholdstillatelse, innvandrere med kortere oppholdstillatelse, m.fl.

Familierelasjoner kommer i enkelte tilfeller ikke fram på en slik måte som er ønskelig, for eksempel vil det ikke være mulig å se hvem som er søsken hvis ikke begge foreldre er registrert.

Folkeregisteret registrerer kun ett statsborgerskap. Mange personer har to eller flere statsborgerskap, og opplysninger om dette er viktig for norske myndigheter.

Folkeregisteret registrerer ikke samboerskap. Det finnes imidlertid ingen enhetlig definisjon av dette begrepet, verken i regelverket rundt folkeregisteret, eller i andre lover I 1999 konkluderte et offentlig utvalg at det ikke var hensiktsmessig med et sentralt samboerregister. En begrunnelse den gang var at bolignummer ikke ble registrert i DSF ². Arbeidsgruppen viser i denne forbindelse til ”Høring - Forslag om endringer i arveloven - rett til arv og uskifte for samboere, punkt 7.4 Departementets forslag sålydende:

”Justisdepartementet viser til synspunktet i St. meld. nr. 29 (2002-2003) kap. 7.3 s. 67 om at en fullstendig samordning av samboerbegrepet vil være vanskelig. Det bør derfor fortsatt være slik at samboerdefinisjonene er tilpasset hensynene som gjør seg gjeldende på de enkelte rettsområdene. Samboere er en lite ensartet gruppe, og det kan være gode grunner for en videre definisjon på enkelte områder og en noe snevrere definisjon på andre områder.”

² NOU 1999:25 Samboere og samfunnet, avsnitt 12.2

Flere brukere har imidlertid behov for opplysninger om samboerskap. Siden 2001 er bolignummer blitt en del av adressen i DSF for de som bor i blokk, men dekningsgraden på den opplysning ikke enda er tilfredsstillende. Dersom en enhetlig lovmessig definisjon etter hvert kommer på plass, bør samboerskap registreres. Selv om man ikke får en enhetlig, lovmessig definisjon kan det være en felles kjerne i begrepet. Den informasjonen, kombinert med bolignummer, er nyttig for flere brukere. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke gått nærmere inn på dette, og anbefaler at spørsmålet tas opp i Folkeregisterets brukerforum.

Umyndiges verger og myndiges hjelpverge blir ikke registrert på en tilfredsstillende måte. Verger blir registrert i et merknadsfelt, noe som medfører at det ikke skjer automatisk ajourføring av opplysninger om vergene, og at det også blir vanskelig å gjenbruke opplysningen.

Personer som tildeles D-nummer er registrert med langt færre opplysninger enn de personer som registreres med fødselsnummer. Det er for eksempel ingen opplysning om adresse, verken kontakt- eller postadresse. Dette er en opplysning flere av brukeren har behov for, og som er viktige for å kunne komme i kontakt med vedkommende person.

Fødsels- og D-nummer brukes som identifikatorer i DSF. Som koblingsnøkler i et samspill om persongrunndata innebærer dette et problem. Fødsels- og D-nummer er informasjonsbærende, det vil si at det er det knyttet informasjon til disse numrene som kjønn og fødselsdato. Det er i mange tilfeller en fordel. Men dersom denne informasjonen endrer seg, det kan være at det ble registrert feil kjønn i utgangspunktet, vil selve koblingsnøkkelen måtte endres. Dette er uheldig. Det oppstår en "ny" person uten at dette er i overensstemmelse med den faktiske situasjon, personen er jo den samme. Personen får et nytt nummer og nummeret må endres i pass, bankkort osv. Videre kan det fra et personvernmessig ståsted være en ulempe at det er knyttet informasjon til identifikatoren. I tillegg kan det anføres at fødselsnummeret slik det er utformet i dag i ferd med å bli oppbrukt.

Folkeregisteret registrerer ikke midlertidig eller sekundær oppholdsadresse som sådan. Det er mulig å registrere en sekundær adresse i postadressefeltet, men svakheten med denne ordningen er at dette ikke nødvendigvis gjenspeiler virkeligheten. En person kan godt ha fast bosted ett sted, oppholde seg midlertidig et annet sted (feriested i Spania, studieopphold i en annen by osv), mens postadressen er en tredje adresse. Da sier det seg selv at i et slik tilfelle blir det feil å registrere den sekundære adressen i postadressefeltet. Som nevnt tidligere er befolkningen i stadig økende grad i bevegelse, nye familiekonstellasjoner fører til at flere oppholder seg på mer enn en adresse over en lengre periode. Slike forhold gjør det ønskelig for en person å kunne registrere en sekundær oppholdsadresse, slik at nødvendig kontakt med norske myndigheter kan etableres.

E-post er etter hvert blitt et supplement til ordinær post, og bruken forventes å ekspandere ytterligere. Folkeregisteret inneholder kun ordinær postadresse. Det er et ønske om, og et behov for, at også e-postadresse registreres i Folkeregisteret. Det forutsettes at den registrerte selv er ansvarlig for å holde adressen à jour.

Folkeregisteret inneholder heller ingen informasjon om telefonnummer, verken til fasttelefon eller mobiltelefon. I dag har de fleste mobil som et supplement, eller endog som erstatning, for fasttelefon. Som kontaktinformasjon er begge nummer viktig. En person kan ha flere telefonnummer, og det er en fordel med ett sted hvor det er mulig å registrere hvilke en

ønsker å bli kontaktet på. Mobilnummer er i tillegg viktig for muligheten til å lokalisere, samt å kommunisere via sms. SMS benyttes i dag både til varsling om meldinger og til utsending av pin-koder i Altinn og til utsending av passord i Minside. Både Altinn og Minside registrerer personers mobilnummer.

For utlendinger som har et navn som originalt skrives på annet skriftspråk, lagres ikke dette navnet på originalspråket i Folkeregisteret. Dette er uheldig. Det svekker identitets- og dublettkontrollen og kan skape problemer i forhold til kommunikasjon med personens hjemland. I tillegg representeres navnet ikke "riktig" for den det gjelder.

Det finnes i dag ca 400 tastaturstandarder, slik at ikke alle navn vil være mulig å lagre, men de vesteuropeiske skrivemåtene bør beherskes. I tillegg må man lagre en oversatt versjon. Navnet skrevet med latinske bokstaver vil fremgå av passet. I denne forbindelse vises til det pågående arbeidet med etablering av standarder og forslag fra standardiseringsrådet.³

Folkeregisteret har i dag ikke ansvar for å føre det offisielle registeret over døde. Dette føres desentralt av tingretten, lensmannen og namsfogd og politistasjoner med sivile gjøremål. Spesielt jusstissektoren trenger en slik oversikt og gruppen ser det som naturlig at en slik oversikt finnes i Folkeregisteret.

4.1.2 Bedre kvalitet

Kvaliteten på en del av de opplysningene som i dag finnes i Folkeregisteret vurdert av Folkeregistermyndigheten selv. Konklusjonen er at kvaliteten i de fleste tilfeller er god. Kvaliteten er da vurdert både i forhold til de registrerte opplysningers overensstemmelse med det som er meldt inn, og opplysningenes overensstemmelse med virkeligheten eller den faktiske situasjon. På en del områder kan imidlertid kvaliteten bli bedre, noe også tilbakemeldinger fra brukerne tyder på.

På enkelte områder kan man si at kvaliteten på registeret forringes ved at opplysninger ikke oppdateres, eller at oppdateringen ikke skjer raskt nok.

Spesielt i forhold til D-nummerbasen er oppdatering et problem. Det har nok mye å gjøre med at utenlandske statsborgere med D-nummer har løsere tilknytning til Norge, men også at reglene er annerledes utformet for D-nummer registrerte enn for personer med ordinære fødselsnummer. Videre flytter en del av personene med D-nummer mye innenfor Norges grenser, slik at det også av den grunn kan være vanskeligere å holde en oversikt.

Identitetskontrollen er i enkelte tilfeller for dårlig. Det skyldes dels at kontrollen av personers identitet ikke skjer på en tilfredsstillende måte og dels regelverk rundt denne kontrollen. Dette problemet har spesielt blitt avdekket gjennom NAVs kontrollarbeid. Dette gjøres blant annet gjennom fiktive fødsler. En kvinne oppgir å ha født hjemme og møter opp på sykehus med et lånt barn. På sykehuset blir de nødvendig papirer fylt ut og disse blir lagt til grunn av

³ Standardiseringsrådet under FAD har utarbeidet et forslag til obligatorisk krav om bruk av tegnsettstandarden ISO10646 i offentlig sektor. Standarden spesifiserer representasjon av tegn fra nær sagt alle verdens språk. Forslaget innebærer at offentlige virksomheter skal benytte standarden i forbindelse med utveksling av informasjon, og på sikt også sørge for at registre lagrer data i henhold til standarden. Det er planlagt at forslaget skal sendes på høring våren 2007.

Folkeregisteret. Folkeregisteret har i slike tilfeller ikke noen mulighet for å avdekke svindelen. Hadde kontrollen i disse tilfeller vært bedre, ville svindelen kunne vært unngått.

Betydningen av de ulike elementene i Folkeregisteret er ikke like klar for alle brukere av registeret. Det er behov for en ensartet forståelse av begrepene og tilgjengeliggjøring av disse.

4.1.3 Saksbehandling/meldingsregistrering.

Det er fra flere hold pekt på at saksbehandlingen går for sakte. Saksbehandlingstiden for tildeling av fødselsnummer tar vanligvis tre uker. Mye av årsaken til at dette tar lang tid, skyldes logistikk. (Sykehusene sender over meldinger en gang i uken, postgangen tar tid osv) Dette gjør at saksbehandlingen hos rekvisenten kan stoppe opp eller en må benytte nødløsninger f. eks nødnummer i helsevesenet. Ved elektronisk fødselsmelding skjer tildelingen i løpet av en dag. Tidligere tok saksbehandling i forbindelse med tildeling av D-nummer opptil 6 uker. I den senere tid er det skjedd en betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden.

Det oppstår også en rekke problemer i forbindelse med den sene registrering av dødsfall. Årsaken til sen registrering er at saksgangen rundt dødsmeldingene er unødvendig tungvint og tidkrevende. Se vedlegg 4. Folkeregisteret sliter dermed med positiv troverdighet når det gjelder dødsmeldinger.

Det foreligger ingen generelle rutiner for tilbakemelding av konkrete endringsbehov som oppdages hos brukere av folkeregisteret som ikke har en spesiell lovpålagt plikt til å melde den bestemte opplysningen. Dersom politiet for eksempel oppdager at en adresse er feil, er det ikke lagt opp rutiner for hvordan dette raskt og effektivt kan meldes og rettes opp i Folkeregisteret

4.1.4 Bedre tilgang, gratis tilgang

Mange brukere er ikke fornøyde med den tilgang til opplysninger de har i dag, og ønsker en bedre tilgang. De påpeker også at søkemulighetene i registeret bør bli bedre. Søkemulighetene er begrenset for andre enn offentlig virksomhet med særskilt hjemmel.

Det blir pekt på at oppslag i folkeregisteret og tilkoblinger er for dyrt, noe som gjør at etater ikke oppdaterer sine opplysninger eller tar i bruk andre kilder. Dette er direkte til hinder for tilrettelegging av økt bruk og uheldig for kvaliteten og effektivitet i saksbehandlingen.

4.1.5 Utsiktet bruk av fødselsnummer som autentisering

Fødselsnummeret er et identifikasjonsnummer og ikke en autentiseringsmekanisme. Fødselsnummer blir likevel i flere sammenhenger av både private og offentlige aktører brukt som autentiseringsmekanisme, som nøkkel for å få eller gi tilgang til opplysninger. Dette baserer seg på en misforstått oppfatning om at fødselsnummeret er hemmelig og derfor velegnet som sikkerhetsmekanisme for å autentisere seg overfor andre. I og med at hvem som helst på en enkel måte kan få tilgang til et fødselsnummer ved å oppgi at man har et behov for det, er dette en meget uheldig praksis.

4.1.6 Dobbeltarbeid

At det foregår dobbeltarbeid i offentlig og privat sektor knyttet til forvaltning av persondata er svært sannsynlig. Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen egen inngående kartlegging av omfanget av det dobbeltarbeid som foregår, bortsett fra de forhold som er avdekket gjennom kartleggingen av dagens bruk av folkeregisterdata hos de aktørene som har meldt bruk og behov. Dette avdekker at det på registrering av adresser på personer med D-nummer foregår dobbeltarbeid. Videre er det mange aktører som ikke får tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og derfor må føre egne registre.

Kartlegging av dobbeltarbeid i privat og offentlig sektor krever grundige analyser for å avgjøre omfanget av dobbeltarbeid med en viss presisjon. Det vises i denne forbindelse til etableringen av Oppgaveregisteret for å kartlegge dobbeltrapportering fra næringslivet til offentlig forvaltning.

Tidligere har konsulentselskapet daVinci i en rapport⁴ hevdet at det foregår en stor grad av dobbeltarbeid i offentlig etater knyttet til forvaltningen av egne persondataregister og parallelle utviklingstiltak. Dobbeltarbeid knyttet til egne persondata omfatter i følge rapporten;

- Innrapportering; hovedtyngden av innrapporteringen er fremdeles manuell, selv om flere skjema etter hvert er mulig å sende inn til etater elektronisk.
- Kontroll av innrapporterte data. Dette skjer i hovedsak hos den som eier/forvalter registeret, men skjer også hos mottaker for å sikre konsistente data, samt for å tilpasse dataene til eget formål.
- Forvaltning og drift av persondataregistrene. De fleste har egne driftsmiljøer knyttet til persondataregistrene som skal forvaltes og driftes.
- Utveksling av persondata til andre aktører. Utvekslingen skjer ikke i form av standardiserte grensesnitt, slik at utvekslingen blir forskjellig til den enkelte mottaker.

Arbeidsgruppen har ikke diskutert holdbarheten i disse konklusjoner, men viser til sine respektive etaters høringsuttalelser. Det er imidlertid grunn til å anta at når det gjelder siste kulepunkt er situasjonen i dag noe bedret, jf. at det for folkeregisterdistribusjonen i dag blant annet er skjedd en standardisering gjennom de Web services grensesnitt som tilbys fra Skattedirektoratet gjennom tjenesteleverandør (distributør).

For det enkelte individ er det slik at i alle tilfeller hvor en må melde de samme opplysningene flere ganger, medfører dette dobbeltarbeid. Dette kunne i enkelte tilfeller vært unngått dersom de ulike aktørene utvekslet data seg i mellom på en bedre måte enn i dag, og dersom flere hadde plikt eller rett til å bruke data fra folkeregisteret.

⁴ "Persondatautveksling i Norge"

5 FOLKEREGISTRERING I ANDRE LAND

5.1 I NORDEN

I Sverige har skatteverket ansvar for «Folkbokföringen». «Folkbokföringsregisteret» skal være samfunnets register over befolkningen med hensyn til identitet, familierettslige forhold, og bosetting. Målet med folkeregistreringen er å inneholde korrekt basisinformasjon, med god tilgjengelighet, slik at de ulike samfunnsfunksjonene har et tilstrekkelig grunnlag for sine beslutninger og avgjørelser. Opplysninger fra registeret tilgjengeliggjøres for andre offentlige myndigheter via «Navet». Det oppdateres også en egen base som kalles SPAR (Statens personadresseregister). SPAR, som inneholder navn, personnummer, adresse, «folkbokføringsort», ektefelle/partner/verge og avregistrering pga dødsfall eller andre omstendigheter, gir ut opplysninger til andre enn offentlige myndigheter som ønsker opplysninger fra registeret. SPAR benyttes mye til oppdatering av kunderegistre og til uttrekk ved direkte markedsføring. I tillegg har enhver tilgang til opplysninger fra registeret så fremt man har personnummeret til den man ønsker opplysninger om. Opplysningene gis på telefon, og man kan per oppringning hente ut opplysninger om inntil åtte personer.

I en egen utredning, kalt SPAR-utredningen, ble det sett nærmere på ordningen rundt «Folkbokföringsregisteret» og SPAR. Resultatet av utredningen er at disse to foreslås slått sammen, slik at SPAR forsvinner. Det overordnede formålet med «Folkbokföringsregisteret» er likevel det samme.

I Danmark er det «Det centrale personregister» (CPR) som inneholder grunnleggende opplysninger om person. Registeret skal ivareta behovet for persondata innenfor skatteforvaltning, kommunal administrasjon, statlige myndigheter og privat sektor. For å få ut opplysninger fra registeret må man ha en tillatelse fra CPR. Offentlige myndigheter har en vid adgang til opplysninger, og det er den danske personopplysningslovens regler som regulerer utlevering av opplysninger fra registeret. Private aktørers tilgang er begrenset i forskjellig grad, og det skilles mellom juridisk personer, foreninger og private. Mest snever er tilgangen for private, som har tilgang til enkelte opplysninger knyttet til en person de har identifisert, for eksempel ved navn og personnummer.

Befolkningsregistercentralen i Finland er opprettet spesielt med tanke på den offentlige forvaltningens behov, men er etter hvert blitt et register som ivaretar både næringsliv, forskning og den enkelte borgers behov. Registeret skal identifisere personer, inneholde opplysning om familierelasjoner og rettslige handleevne. Opplysninger om eiendom, bygg og leilighet brukes for å fastslå hjemkommune og bosted, samt for å fastslå tekniske egenskaper ved bygg og leiligheter. Opplysninger avgis til statlig og kommunal myndighet til bruk i deres virksomhet, til trossamfunn i forbindelse med føring av medlemsregister, til juridiske personer dersom de trenges for å ivareta rettigheter og fullføre sine forpliktelser. I en viss utstrekning avgis de også til forskningsformål, i forbindelse med opinions- og markedsundersøkelser, for registerformål og i forbindelse med direkte markedsføring.

Gjenbruk av grunndata i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet er et gjennomgående formål i alle lands registerordninger. Hvilke opplysninger registeret skal inneholde varierer noe, og i hvilke tilfeller opplysningene skal avgis til andre enn offentlig

myndigheter. Den mest omfattende tilgang har man i Sverige, der opplysningene er åpen for enhver. I Finland får andre enn offentlig myndigheter tilgang til opplysninger til bestemte formål, men disse formålene er nokså vide, for eksempel kan man få ut opplysninger i forbindelse med markedsføring. Registeret fører dog en etterfølgende kontroll med at opplysningene blir brukt til dette oppgitte formål. I Danmark får private personer, med få unntak, kun tilgang til opplysninger om seg selv.

5.2 INTERNASJONALT

Gruppen har gjort en begrenset undersøkelse om folkeregistrering i andre land. Det er sendt henvendelse til ambassadene i Europa, Australia, Canada og USA med forespørsel om informasjon om:

- ordninger/prosjekter for å registrere egen befolkning og de som har relasjoner til landet. Enten som generelle løsninger for å støtte administrasjon av rettigheter og plikter eller løsninger for entydig identifikasjon av personer på spesifikke fagområder, og
- om det eksisterer standarder for utveksling av personidentifikatorer (tilsvarer vårt fødselsnummer) og data om personer mellom nasjoner, enten på generell basis eller innenfor spesifikke fagområder

Det er innkommet svar fra Australia, Hellas, Island, USA, Tsjekkia, Polen, Irland, Slovakia, Canada, Spania, Storbritannia, Nederland, Frankrike, Ungarn og Østerrike. I nedenstående tabell er det gitt en oversikt over svarene.

Land	Ett sentralt register	Flere registre	Fødselsnummer	Merknad
Australia		X (5)	Nei	
Hellas		X	Nei	Prosjekt for ett nasjonalt register
Island	X		Ja	
USA		X	Nei	I praksis brukes SSN (Social Security Number) i stor grad som ID-nummer
Tsjekkia		X	Nei	
Polen	X		Ja	PESEL
Irland		X	Nei	PPS (Personal Public Service Number) fungerer tilnærmet som ID-nummer
Canada		X	Nei	Social Insurance Number (SIN) fungerer tilnærmet som ID nummer
Spania		X	Nei	Documento Nacional de Identidad (DNI)), med et unikt nummer

Land	Ett sentralt register	Flere registre	Fødselsnummer	Merknad
				brukes til de fleste formål
Storbritannia		X	Nei	
Nederland	X		Ja	<i>SoFi</i> nummer (<i>Social & Fiscal</i>)
Frankrike		X	Ja	INSEE code ⁵
Ungarn	X		Ja	⁶
Østerrike	X		Ja	Ifølge Wikipedia er det to systemer

For ytterligere informasjon om flere land vises til:

http://en.wikipedia.org/wiki/National_identification_number

Ingen av respondentene oppgir at det finnes standarder for utveksling av personidentifikatorer mellom land, men det oppgis at utveksling skjer etter bestemte regler.

OECD anbefaler at Tax Identification Number (TIN) utveksles mellom landene.⁷ Det har ikke vært mulig å finne ut om det er angitt innhold eller format for utveksling.

ICAO (International Civil Aviation Organisation) definerer en standard for maskinlesbare reisedokumenter(MRTD).⁸

ISO 6523 definerer en struktur for identifikasjon av organisasjoner (SIO). I et europeisk fellesprosjekt "Business Register Interoperability throughout Europe" (Brite) er det i gang arbeid for å standardisere en struktur for utveksling av identifikator for foretak mellom landene i samsvar med ISO 6523.

⁵ *Franske borgere får tildelt personnummer (13 sifre) ved fødsel. Personnummeret er knyttet til den franske trygdekassen (Sécurité Social). Utenlandske borgere bosatt i Frankrike får også tildelt personnummer.*

⁶ Mottatte opplysninger stemmer ikke overens med opplysninger i http://en.wikipedia.org/wiki/National_identification_number#Hungary

⁷ [http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/C\(97\)29](http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/C(97)29)

⁸ <http://www.icao.int/mrtd/guidance/HistIcaoPanel.cfm>

6 NYTT FOLKEREGERISTER

Arbeidsgruppens mandat sier følgende om et framtidig Folkeregister

”Et framtidig folkeregister må fortsatt være statens sentrale register med nøkkelinformasjon om den enkelte borger. For å holde høy kvalitet på registeret og samtidig sikre en kostnadseffektiv elektronisk samhandling i og med offentlig sektor, skal det framtidige folkeregisteret inneholde et minste felles sett av dataelementer. Det skal foretas en avgrensning mellom folkeregisterets persondata, behov for andre grunnleggende felles persondata og behov for oversikt over mer etatsspesifikke persondata. Det ”nye” folkeregisteret skal som et utgangspunkt ikke inneholde informasjon som kun dekker en mindre del av behovet i offentlig forvaltning, eller som er særlig rettet mot én eller et fåtall sektorer (etatsopplysninger). Noen statsoppgaver kan imidlertid være så spesielt viktige at det nødvendigvis må gjøres unntak. Hensynet til å begrense registerets omfang må avveies mot målet om at de fleste forvaltningsområder ikke skal ha behov for å føre egne registre, men skal kunne hente persondata fra en sentral registerbank.

Gruppen er spesielt bedt om å vurdere følgende punkter i tilknytning til et nytt folkeregister:

- formål
- innhold
- kvalitet
- tilgjengelighet
- distribusjon

Betydningen av, og innholdet i disse punktene vil bli nærmere kommentert under hvert avsnitt. Vi har valgt å starte med formålet for et nytt folkeregister. Formålet viser rammene for det nye folkeregisteret og gir en overordnet introduksjon til de forhold som er vurdert videre i rapporten.

6.1 FORMÅLET MED FOLKEREGERISTRET

Fra mandatet:

Gruppen bes legge fram forslag til formål for det nye Folkeregisteret.

Dagens lov om folkeregistrering inneholder ingen egen formålsbestemmelse. Om hovedbegrunnelsen for å opprette folkeregisteret heter det i forarbeidene til loven at det er å skaffe et grunnlag for å utarbeide skattemanntall og valgmannntall og å danne grunnlag for befolkningsstatistikk, videre å kunne tjene administrative formål innenfor forvaltningen. Av disse ulike elementene har funksjonen som grunnlag for skattemanntall og befolkningsstatistikk vært en av de mest sentrale. Organisering, rutiner og saksbehandling i tilknytning til folkeregisteret har dermed naturlig nok blitt påvirket av de behov finnes i forbindelse med føringen av skattemanntallet og befolkningsstatistiske behov.

Bruken av folkeregisteropplysninger er i dag betydelig utvidet sammenlignet med tidligere. Etter hvert som folkeregisteret er blitt sentral i nærmest all offentlig personrelatert administrasjon, samt også en meget viktig forutsetning for forskning innenfor demografi og medisin, må bruksområdet kunne sies å ha dreid fra i hovedsak opprinnelig å være et skattemanntall til like mye å være et register som skal frita de fleste forvaltningsområder, og forskningsinstitusjoner fra å føre egne register over befolkningen.

Det nye folkeregisteret skal i følge mandatet være statens sentrale register med nøkkelinformasjon om den enkelte borger. Formålet til et nytt folkeregister må gjenspeile dagens, og framtidens, bruk og behov. Det er da i utgangspunkt behovet hos de store aktørene og brukeren av folkeregisterdata som er det sentrale. Dersom en mindre aktør har ansvaret for en statsoppgave som er av særlig betydning for samfunnet kan det gjøre et unntak. Innholdsmessig må det nye folkeregisteret inneholde informasjon som et flertall av disse aktørene har behov for. Dette betyr at en avgrensning mot data som må sies å være mer etatsspesifikk.

For å komme fram til hvilket eller hvilke formål et nytt folkeregister skal ivareta, har arbeidsgruppen foretatt en analyse av de behov som finnes blant brukerne av folkeregisteret i dag. Man har også til en viss grad sett hen til våre naboland, og de betraktninger en der har gjort når det gjelder hvilken rolle folkeregister skal ha og hvilke opplysninger folkeregisteret skal inneholde.

Et viktig formål for et nytt norsk folkeregister vil også være gjenbruk av grunndata om person til bruk i forbindelse med offentlig administrasjon av persondata., men også i forbindelse med private aktørers behov, slik ordningen er i Finland. Arbeidsgruppen ser fordeler med den finske ordningen rundt tilgjengelighet og åpenhet, som viktige forutsetninger for effektivitet i forbindelse med forvaltningen av persondata og for at behovet for oppdateringer m. v avdekkes.

Gjennomgangen av behovene hos dagens brukere av folkeregisteret avdekket flere formål som bør i varetas av det nye folkeregisteret.

De store aktørene og brukeren av folkeregister ønsker tilgang til persondata fra ett sentralt register på samme måte som i dag. De ønsker imidlertid en bedre og mer effektiv tilgang, samt å få sikret en bedre kvalitet på en del av opplysningene som skal finnes i folkeregisteret. Et av virkemidlene for å oppnå dette, er å legge forholdene til rette for et økt samspill om persondataopplysninger. Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en ubetinget plikt til gjenbruk av persondata fra folkeregisteret. Derved unngår man at det opprettes skyggeregistre, og man sikrer at kvalitetsmangler i folkeregisteret avdekkes - gjennom bruk av opplysningene. Videre foreslås det at enkelte aktører innen gitte forutsetninger skal kunne oppdatere folkeregisteret dersom de mottar informasjon som er mer oppdatert enn det folkeregisteret er (dette må ses i sammenheng med reglene om personvern og taushetsplikt). Gjennom en slik ordning av gjenbruk og oppdateringer vil kvaliteten på opplysningene bli bedre, og saksbehandling som er avhengig av et oppdatert og tilgjengelig persondataregister bli mer effektiv. Dette kan sammenfattes i følgende formål:

- Fremme effektivitet gjennom gjenbruk av persondata med høy kvalitet

Folkeregisteret skal også i framtiden ha ansvaret for tildeling av unik identifikator for personer. På samme måte som for de øvrige grunndata i Folkeregisteret må det foreligge en ubetinget plikt til gjenbruk også av identifikatoren. Et viktig formål vil dermed fremdeles være:

- Tildeling av unik identifikator.

Dagens folkeregisterlov knytter som hovedregel vilkåret for registrering opp mot hvor en person er bosatt. Pr. 1.1. 2008 vil Folkeregisteret utvides til også å omfatte D-nummerregistrerte. Ser man på de forhold som gjør det nødvendig å registrere en person hos de ulike aktørene, viser det seg at behovet for å identifisere, registrere og tildele en person et identifikasjonsnummer i mange tilfeller oppstår uavhengig av hvor en er bosatt. Ett eksempel kan være en person uten norsk fødselsnummer som er valgt til styremedlem i et norsk selskap. Hun vil ha behov for et D-nummer for å kunne registreres i Foretaksregisteret som styremedlem. Et annet eksempel er utlendinger som oppholder seg i Norge, uten at de er bosatt, og som får behov for et identifikasjonsnummer i forbindelse med opphold på et norsk sykehus. Arbeidsgruppen mener da det er mer naturlig å knytte vilkåret for registrering opp mot de rettigheter eller forpliktelser en person har etter norsk lov, og den kontakten en person har med norske myndigheter. De personene som i dag har behov for et identifikasjonsnummer av andre grunner enn at de bor i Norge, vil få tildelt D-nummer. Dersom vilkåret for registrering ikke lenger knyttes opp mot hvor en er bosatt, er det ikke lenger behov for å ha to ulike nummersystem.

At en person har en rettighet etter loven, for eksempel en trygderettighet, hjelper lite dersom personen ikke er identifisert og registrert hos de myndigheter som har ansvaret for å iverksette denne rettigheten. Det vil også være et problem, både for den enkelte og for det offentlige dersom forpliktelser blir pålagt feil person, eller på feil grunnlag, som følge av feilregistreringer. For at hver av oss skal få de ytelser og rettigheter vi har krav på etter norsk lov, og for at vi skal være sikre på at forpliktelser som blir pålagt oss er korrekt, er en av forutsetningene at vi er riktig identifisert og registrert hos de ulike aktører som har ansvaret for å ivareta våre rettigheter og forpliktelser. En pliktig gjenbruk av data fra ett sentralt register med høy kvalitet, vil være med å sikre dette.

De forhold som er beskrevet i de to ovenfor nevnte avsnitt kommer til uttrykk i dette formålet:

- Sikre personer med tilknytning til Norge deres rettigheter og forpliktelser:

Formuleringen om at folkeregisteret skal "sikre pålitelige samfunnsfunksjoner" kan virke noe ambisiøs, men Arbeidsgruppen mener det er viktig å synliggjøre at folkeregisteret er en av grunnsteinene i et effektivt velferdssamfunn. Folkeregisteret må bli et samfunnsregister som gjør offentlige og private aktører i stand til å følge opp enkeltpersoners rettigheter og forpliktelser. For at den offentlige forvaltning og andre private aktører som utfører viktig samfunnsfunksjoner skal kunne utføre sine administrative oppgaver knyttet til person på en sikker og god måte, er de avhengig av en pålitelig og sikker kilde til informasjon om personer.

Usikre persondata vil kunne føre til større ressursbruk, lengre saksbehandlingstid, feil i utbetalinger, feil i forbindelse med innkreving osv hos de etater som blir berørt. Også i forbindelse med forskning er det helt essensielt at grunndata om person er hentet fra en pålitelig kilde. I vårt samfunn bygger mye av den informasjonen som går ut fra det offentlige til borgerne på den forskning som til enhver tid pågår. Dersom vi ikke lenger kan ha tillitt til de data som forskningen bruker som grunnlagsmateriale, vil vi heller ikke kunne ha full tillit til denne samfunnsinformasjonen.

- Sikre pålitelige samfunnsfunksjoner og riktig samfunnsinformasjon.

I dag er opplysninger om oss som person lagret i mange databaser rundt omkring i ulike offentlige etater og private virksomheter. Det kan være vanskelig, om ikke umulig å skaffe seg en nøyaktig oversikt over hvilke data som finnes, og hvor. En ordning med ett register som aktørene innen utveksling av persondata, og andre brukere av persondata, er pliktig til å forholde seg til vil føre til en bedre oversikt over hvilke data som er registrert og hvor. Fra et personvernrettslig synspunkt er dette meget viktig. Det er enklere å oppdage feil i ett register enn i flere, og dermed også enklere å be om oppdateringer og rettinger som vil få betydning for alle brukerne.

Når det gjelder ”skjermede opplysninger” vil også en ordning som nevnt over føre til en større sikkerhet for at opplysninger som er skjermet ikke offentliggjøres. Feil på dette området kan få katastrofale følger. Dette skjer i dag i enkelte tilfeller fordi merknaden om at opplysninger er skjermet, ikke følger med dataene rundt om i de ulike saksbehandlingssystem.

Et meget viktig formål for det nye folkeregisteret vil dermed være:

- Sikre enkeltpersoner vern mot uønsket bruk av personopplysninger.

6.1.1 Arbeidsgruppens forslag til formål

Arbeidsgruppen mener det bør utformes en egen formålsparagraf for folkeregisteret. Det tas ikke stilling til hvilken ordlyd denne paragrafen skal ha, men de ovenfor nevnte formål bør innformuleres i dette og kan oppsummeres på følgende måte:

- *Innsamling, lagring og distribusjon av grunndata om personer med tilknytning til Norge for å:*
 - *følge opp enkeltpersoners rettigheter og plikter*
 - *ivareta samfunnsfunksjonene*
 - *bidra med informasjon til samfunnet*
 - *skape oversiktighet om bruken av personinformasjon*
- *Tildeling av entydig identifikasjon til personer registrert i registeret*
- *Bidra til sikker og kostnadseffektiv samhandling i og med offentlig sektor*

6.2 INNHOLD

Fra mandatet:

Gruppen må vurdere hvilke kriterier som skal legges til grunn for registrering i folkeregisteret. Det bes herunder utredet hvem som bør være registrert i det norske folkeregisteret, og hva som skal være vilkårene for registrering.

6.2.1 Kriterier for registrering

Etter dagens regler er kriteriene for registrering i Folkeregisteret som hovedregel knyttet opp mot hvorvidt en person er bosatt i Norge. Dette har vært naturlig så lenge hoveddelen av de registrerte er bosatt i Norge.

Folkeregisteret vil pr. 1.1.2008 utvides med de personer som er tildelt D-nummer. Arbeidsgruppen foreslår videre at Folkeregisteret utvides med en større populasjon av personer som ikke er bosatt i Norge. Det er da mer naturlig å knytte vilkåret for registrering opp mot de rettigheter eller forpliktelser en person har etter norsk lov, og den kontakten en person har med norske myndigheter. En utlending som har opparbeidet seg rettigheter i henhold til norsk lov (for eksempel trygderettigheter) vil ha behov for et identifikasjonsnummer selv om vedkommende ikke er bosatt i Norge. Andre grupper som kan nevnes som eksempel er asylsøkere som har søkerstatus i lengre tid, personer som bibeholder norsk statsborgerskap i utlandet, personer med kortere arbeidstillatelser osv

6.2.1.1 Hvem som skal registreres

Arbeidsgruppen anbefaler at alle personer som har eller er i kontakt med norske myndigheter i forbindelse med rettigheter eller forpliktelser i henhold til norske lover og regler skal registreres i folkeregisteret. Det betyr at det ikke nødvendigvis bare er bosatte som skal registreres.

Etter vedtatt regelverksendring høsten 2006 omfatter Folkeregisteret personer som:

- er eller har vært bosatt i Norge,
- er født i Norge,
- har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer.

I henhold til arbeidsgruppens definisjon innledningsvis vil det i tillegg være behov for å utvide personkretsen på følgende måte (listen er ikke uttømmende):

Følgende personer som i dag er registrert i utlendingsforvaltningens registre og som ikke har D-nummer/fødselsnummer:

- Asylsøkere på ordinær prosedyre
- Personer med arbeids- og oppholdstillatelse av mindre enn 6 måneders varighet.

Dessuten:

- Utenlandske turister som er i kontakt med norske myndigheter som for eksempel helsemyndigheter og/eller politi i forbindelse med en rettighet eller forpliktelse de har etter norske regler
- Ansatte ved norske utestasjoner
- Fødsler i utlandet med norske foreldre
- Personer med usikker identitet. Dette kan være mentalt forstyrrede personer, personer med hukommelsestap, personer som bevisst tilbakeholder sin identitet etc. Eksempel på aktuell situasjon hvor det er nødvendig med nytt identifikasjonsnummer, kan være person som ikke kan eller vil oppgi identitet i forbindelse med innleggelse på norsk sykehus.

Ajourhold skal gjennomføres for personer som har, eller påberoper seg rettigheter eller plikter. Unntaket er enkelttilfeller eks utenlandske turister som er i kontakt med helsemyndigheter og/eller politi eller turister med visum som har reist ut av landet igjen.

6.2.1.2 Spesielt om personer som har en usikker identitet

Arbeidsgruppen ser et behov for å kunne registrere personer hvor identiteten ikke er fastslått med lik stor grad av sikkerhet som for de øvrige registrerte. For eksempel vil det kunne være behov for å registrere mentalt forstyrrede personer, personer med hukommelsestap, personer som bevisst tilbakeholder sin identitet osv. Dersom disse personene kommer i kontakt med norske myndigheter i forbindelse med en rettighet eller forpliktelse de har, vil det like fullt være behov for å tildele dem et identifikasjonsnummer, selv om identiteten er usikker. Et praktisk eksempel er situasjonen hvor en turist kommer til Norge hvor han utsettes for en ulykke som medfører bevisstløshet og sykehusopphold. Det vil være behov for å registrere denne personen, selv om identiteten ikke kan fastslås med full sikkerhet.

Gruppen ser at det kan være uheldige sider ved dette og at det i utgangspunktet svekker kvaliteten på registeret. For å motvirke dette foreslås det at det anmerkes i registeret at identiteten til vedkommende person er usikker. Personen registreres da med status usikker identitet. Det må da være opp til brukerne om opplysningene i disse tilfellene gode nok til at de kan brukes i saksbehandlingen til den aktuelle etat/virksomhet, eller om man vil velge å ikke legge dem til grunn.

Arbeidsgruppen mener at opplysningene om personer med usikker identitet ikke bør høre til de opplysningene som er åpen for enhver. Det bør derfor kun være de etater/virksomheter som har tilgang til alle opplysningene i Folkeregisteret som får tilgang til disse.

6.2.1.3 Vilkårene for registrering

Vilkåret for registrering vil være at det foreligger et behov for entydig identifisering av person i forbindelse med en rettighet eller en forpliktelse denne personen har etter norske lover og regler. Det må fremgå av lov eller forskrift at det er nødvendig å identifisere vedkommende person for at en rettighet skal kunne gis eller en plikt ilegges. Som eksempel på rettigheter kan nevnes rett til medisinsk behandling, rett til trygdeytelser, rett til oppholdstillatelse osv. Som plikter kan nevnes skatteforpliktelser, plikt til å betale bidrag,

plikt til å sone en dom osv. Det vil være spørsmål om tolkning av aktuelle bestemmelse, om det medfører at vedkommende person skal registreres i Folkeregisteret.

6.2.2 Arbeidsgruppens forslag knyttet til kriterier for registrering

Arbeidsgruppen mener at alle personer som det er behov for entydig å identifisere i forbindelse med rettigheter eller forpliktelser denne personen har etter norske lover og regler skal registreres i Folkeregisteret.

6.2.3 Et register med færre opplysninger?

Fra gruppens mandat:

For å holde høy kvalitet på registeret og samtidig sikre en kostnadseffektiv elektronisk samhandling i og med offentlig sektor, skal det framtidige folkeregisteret inneholde et minste felles sett av dataelementer. Hensynet til å begrense registerets omfang må avveies mot målet om at de fleste forvaltningsområder ikke skal ha behov for å føre egne registre, men skal kunne hente persondata fra en sentral registerbank.

Gruppens mandat sier at et framtidig register skal inneholde et minste felles sett av dataelementer. Gruppen har i denne sammenheng sett nærmere på følgende innspill; Kan det være hensiktsmessig å definere innholdet i Det sentrale folkeregisteret i et register over personer som *bare* inneholder kjennetegn ved personer og etablere et separat register med familierelasjoner og annen informasjon om relasjoner mellom personer? Det første vil da kunne fungere som et referanseregister over personer, mens det andre er et tilknyttet register i likhet med andre registre som inngår i samspillet om persondata.

Fordeler ved en slik løsning er at det gir et rent register over personer. Dette kan gi mulighet for et enklere regelverk for dette registeret isolert sett. Registeret vil kunne inneholde informasjon som i utgangspunktet kan gjøres åpen tilgjengelig med mindre person har reservert seg. Dette vil kunne legge til rette for en enklere administrasjon av tilganger til denne delen av informasjonen. En delt løsning gir mer modularisering og kan øke fleksibiliteten for fordeling eller samling av ansvar for forskjellige oppgaver i forvaltningen av persondata. De fleste brukere av persondata vil få behovene dekket ved tilgang til informasjon fra dette referanseregisteret, men mange store brukere vil også ha behov for data om relasjoner mellom personer.

Ulemper ved en slik løsning er at det betinger en betydelig endring i forhold til dagens løsning. I tillegg vil relasjoner som oftest rapporteres samtidig med at en ny person blir registrert. Flere mottakere vil medføre mer kompleksitet i rapporteringen. Mange brukere vil ha bruk for informasjon fra begge registre og må derfor hente informasjon begge steder. Det er også behov for et samspill mellom flere aktører om kvaliteten i begge registre. De som melder inn data, melder begge typer data inn til Folkeregisteret. Noe som vil føre til en større kompleksitet i samspillet.

6.2.3.1 Konklusjon vedrørende etablering av et register som bare inneholder færre data

Et mer begrenset innhold vil gjøre det nødvendig å etablere et samspillsregime rundt to registre og data må meldes av samme aktør til to separate registre. På grunn av den relativt omfattende endringen dette vil innebære både med hensyn på å lage nytt regelverk, ny

teknologi og ny organisering for begge registre, har gruppen valgt å ikke gå nærmere inn på dette.

6.2.4 Dataelementer/grunndata

Fra mandatet:

Det nye registeret skal i utgangspunktet inneholde opplysninger om en person fra fødsel til død.

Utover fødselsnummeret bes gruppen vurdere om det er behov for andre entydige person-identifikatorer. Gruppen bes også vurdere behov for å inkludere PKI-basert sertifikatinformasjon i registeret for å understøtte bruk av elektronisk identifikasjon.

I tillegg til entydige identifikatorer må gruppen avklare hvilke andre dataelementer som er særlig viktig for utveksling og bruk av personinformasjon, og som etter gruppens syn bør utgjøre fellesskapets grunndata⁹ på dette området, og dermed inngå i folkeregisteret. Her må gruppen også vurdere "elektroniske kontaktopplysninger" som f.eks. e-postadresse og mobilnummer. Det må sikres at folkeregisteret har nødvendige hjemler for innhenting av relevante opplysninger fra det offentlige og fra private.

Arbeidsgruppen har videre sett nærmere på de dataelementene som i dag finnes om person i Folkeregisteret. Tilbakemeldingen fra de store brukerne er at de fleste av disse opplysningene vil det fremdeles være behov for også i framtiden. I tillegg har arbeidsgruppen lagt fram forslag til en del nye elementer som gruppen mener er av en slik karakter at de bør registreres i Folkeregisteret. Det foreslås også å fjerne noen få dataelementer som gruppen ikke lenger mener er naturlig å ha i registeret.

I den videre framstilling følger en oversikt over nye dataelement, samt de dataelement som foreslås fjernet. Gruppen har deretter gjennomgått innholdet i et framtidig Folkeregister og lagd en oversikt over hvilke opplysninger som skal registreres og hvilke opplysninger som kan registreres. Betydningen av at informasjon skal registreres er at den skal finnes om en person. Dersom denne informasjonen ikke finnes skal Folkeregistermyndigheten ta initiativ til å skaffe denne.

Nye felter etter gruppens forslag om endringer i informasjonsinnholdet er tatt med. Felter som er foreslått tatt ut inngår ikke med unntak av der gruppen ikke har kommet til enighet. Oversikten tar bare for seg hovedelementene og ikke detaljer om hvordan for eksempel adresser registreres eller hvilke administrative statuser som registreres som del av saksbehandlingen, dersom disse ikke har spesifikk interesse for brukere av Folkeregisteret. Oversikten ligger som vedlegg 5 til denne rapporten.

Forslaget her til hvilke dataelementer som skal ligge i folkeregisteret i framtiden utgjør det minste sett av dataelementer som det er behov for å samspille om.

⁹ Med fellesskapets grunndata på personinformasjonsområdet menes i mandatet de dataelementer som samlet sett bør utgjøre et minste felles multiplum på dette området i offentlig sektor.

6.2.4.1 Hvilke nye dataelementer skal registreres

Verge og hjelpeverge registreres med identifikasjonsnummer

I dag er det slik at opplysninger om verge for umyndige personer registreres i et postadressefelt i tilknytning til den umyndige, uten knytning mot vergens fødsels- eller D-nummer. På denne måten blir verken navn- eller adresseopplysninger for vergen automatisk ajourført. Dette er uheldig. Arbeidsgruppen foreslår at verge og hjelpeverge registreres med identifikasjonsnummer. Skattedirektoratet opplyses at det arbeides med å utvikle en slik løsning, med målsetting om at den er på plass i løpet av 2007.

Barn med delt bosted

Et barn kan ha delt bosted som følge av at foreldrene ikke bor sammen og har delt omsorg for barnet. Foreldrene kan avtale at barnet skal bo fast hos en av dem eller hos begge. I slike tilfeller kan det være praktisk at det legges inn en tilleggsadresse, slik at det er mulig å oppspore barnet dersom det oppholder seg på en annen adresse enn den folkeregistrerte. Se mer om dette nedenfor under adresser.

Dødsbo

I dag registreres ikke dødsbobestyrer eller arving til avdøde som har ansvar for skifte av dødsboet. I enkelte tilfeller skal boet registreres i Enhetsregisteret og da vil opplysninger om dødsbobestyrer finnes i dette registeret. Men hvis boet ikke er eller skal registreres i Enhetsregisteret, har eventuelle kreditorer færre muligheter til å gjøre seg kjent med hvem som er ansvaret for skifte av boet. For at kreditorer skal kunne få kjennskap til dette kan det være en stor fordel at denne registreres i Folkeregisteret. På samme måte som for verge bør arving/dødsbobestyrer registreres med identifikasjonsnummer slik at navn og adresse automatisk ajourføres. Status bør kunne settes for dødsbo/døde slik at det fremgår om boet er under skifte eller ferdig skiftet. Det bør vurderes om registrering av dødsbo i framtiden skal håndteres av justissektoren etter samme modell som konkursbo.

Elektronisk ID

Med elektronisk ID menes her en identifikator som benyttes til identitetskontroll (autentisering, kryptering, og/eller signering). Personen identifiseres gjennom fødselsnummeret eller annen ID.

I forbindelse med utsending av krypterte elektroniske dokumenter, vil det være nødvendig å få kjennskap til vedkommendes eID. Dokumenter kan i denne sammenheng være e-post, meldinger som legges ut i Altinn, Minside eller annen meldingsformidlingstjeneste. Siden det vil kunne være flere tjenestetilbydere som utsteder eID, kan den enkelte selv velge å ha flere eIDer. Den enkelte vil trolig ønske å velge selv hvilken eID vedkommende vil benytte i de ulike sammenhenger.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har når dette skrives ute på høring Strategi for bruk av eID og signatur i offentlig sektor og Justis- og politidepartementet har ute på høring Nasjonalt ID-kort.¹⁰

Det er ikke kommet forslag om å gjøre offentlig utstedt eID obligatorisk for tilgang til offentlige tjenester eller at denne skal brukes ved mottak av elektroniske meldinger fra forvaltningen. Gruppen tar heller ikke stilling til dette spørsmålet, men legger opp til at det er brukeren selv som skal avgjøre hvilken eID som skal registreres.

Gruppen har drøftet to alternativer for tilgjengeliggjøring av eID. Det ene er at eID skal være tilgjengelig i Folkeregisteret. Alternativt kan det i Folkeregisteret henvises til den katalogtjenesten hvor eID kan finnes.

I tillegg til den eID som registreres i Folkeregisteret kan brukeren ønske å benytte annen eID for ulike offentlige tjenester. Eksempelvis kan brukeren ønske å benytte en eID for tjenester i Minside og en annen for tjenester i Altinn.

Gruppen er kommet til at eID er en så sentral informasjon at den bør ligge i Folkeregisteret. Det skal være anledning til å registrere eID i Folkeregisteret.

Reservasjon

Gruppen foreslår i denne rapporten en større åpenhet og dermed endrede regler for tilgjengelighet av opplysningene i Folkeregisteret. Som en følge av dette skal det skal være mulig å reservere seg mot at opplysninger gjøres tilgjengelig for visse grupper. Reservasjonen vil kunne gjelde overfor enkelte grupper eller i forhold til enkelte elementer. Se nærmere om dette i kapittelet om tilgang. En slik reservasjon vil ikke påvirke aktører med lovhjemlet tilgang. Denne reservasjonen må registreres og fremgå av registeret.

Målform bokmål eller nynorsk

Det er nedfelt i lov at en person skal kunne kommunisere med det offentlige på den målform som en selv har valgt. I dag registreres det ikke i Folkeregisteret hvilken målform en person bruker. Det vil for eksempel gå fram av de ulike etaters egne skjema og register at en person kommuniserer på nynorsk, eller det følger av reglene om at dersom en person sender

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Horinger/Horingsdokumenter/2007/Horing-forslag-til-strategi-for-bruk-av.html?id=454620>

Kort oppsummert foreslår rapporten følgende:

1. Det etableres en offentlig utsteder av eID på sikkerhetsnivå 3 (brukernavn, passord, dynamisk komponent). Denne eID skal ta utgangspunkt i Skatteetatens distribusjon av PIN_koder i tilknytning til selvangivelsen/skatteoppgjøret.
2. Distribusjon av eID på sikkerhetsnivå 4 baseres på at det blir etablert en ordning for offentlig utstedelse av eID i regi av Justisdepartementet, som et ledd i etableringen av en frivillig ordning for utstedelse av et nasjonalt ID-kort. Distribusjon av eID til befolkningen vil da realiseres gjennom:

-Nasjonalt identitetskort utstedt av passmyndighetene

I tillegg også gjennom å utnytte mulighetene for at den offentlige eID kan inngå på andre "bærer", og kan distribueres gjennom andre kanaler:

-Utstedelse av nasjonal eID gjennom NAV-kontor, eks. på helsetrygdekort (alternativ 1).

-Utstedelse av nasjonal eID gjennom privat distribusjonsapparat, eksempelvis på SIM-kort i mobiltelefoner eller eID-kort utstedt til private formål (alternativ 2).

et brev til en offentlig etat på nynorsk, så har personen krav på svar på nynorsk. Informasjon om hvilken målform en person bruker er med andre ord spredd rundt omkring, og det er tilfeldig hvilken etat som har kjennskap til dette. Det vil være en fordel, både for det offentlige og for personen selv, dersom denne opplysningen gjøres tilgjengelig for flere gjennom registrering i Folkeregisteret. Opplysningen har betydning for alle offentlige etater, og det brukes tid og ressurser på å etterspørre denne informasjonen. Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at det bør registres i Folkeregisteret hvilken målform en person bruker.

Språk

Når gruppen foreslår en utvidelse av populasjon i folkeregisteret, innebærer det at folkeregisteret i framtiden i enda større grad vil bestå av personer med annet morsmål enn norsk. Hvilket språk det er mulig å kommunisere med disse personene på er svært nyttig informasjon for offentlig myndigheter. For eksempel dersom en saksbehandler i NAV har behov for å ta telefonisk kontakt med en person, kan saksbehandleren på forhånd gjøre seg kjent med hvilke språk vedkommende snakker, gjennom oppslag i Folkeregisteret. Opplysningen vil være av interesse for hele den offentlige virksomhet, men også privat virksomhet. Det vil kunne være ressursbesparende spesielt i forhold til saksbehandlingstid. Det presiseres at registreringen ikke innebærer at personen har en rettighet til å bli kontaktet på sitt morsmål, men det gir myndighetene er mulighet til å kunne kommunisere på dette språket dersom forholdene for øvrig ligger til rette for det.

Utenlandsk id-nummer

Arbeidsgruppen har vurdert at det er ønskelig å registrere utenlandsk id-nummer i folkeregisteret. Det er flere fordeler med å registrere hvilken type identitetsdokument, med tilhørende id-nummer, som er brukt som legitimasjon ovenfor norske myndigheter:

- * Dublettkontroll - ved å registrere id-nummer og dokument kan man oftere fastslå at personen allerede er registrert i folkeregisteret, og man unngår derfor å registrere en dublett. Man er selvfølgelig ikke sikret mot at en person ved ny innreise presenterer et annen id-papir, men mange vil presentere identifikasjonsdokument med samme identifikator som ved forrige innreise.

- * Samhandling med utenlandske myndigheter - ved å registrere id-nummer og dokument får man bedre forutsetning for å samhandle med utenlandske myndigheter. En utenriksstasjon som ønsker å innhente opplysninger om en person bosatt i "sitt" land, vil kunne etterspørre opplysninger med dette landets identifikator eller dokumentnummer, i stedet for å kun kunne benytte mer foranderlige opplysninger som navn og adresse. Videre vil det gjøre det enklere for NAV å innhente opplysninger om pensjonsrettigheter fra andre lands myndigheter i forbindelse med beregning av pensjon. Det kan også være interessant for blant annet trygdemisbruksarbeidet at man enklere kan identifisere en person i et annet land. Det varierer fra land til land om det finnes et nasjonalt, generelt id-nummer, eller om det for eksempel er sektorspesifikt. På skatteområdet har OECD definert en standard for id-nummer, Tax Identification Number (TIN). Det vil kunne variere hvilken type nummer som blir registrert fra land til land.

Dette forutsetter at man også registrerer utenlandsk id-nummer og dokument på nordmenn bosatt i utlandet, der man får informasjon om dette.

Hvor mange elementer det er behov for å registrere om hvert enkelt id-dokument må avklares nærmere, men man bør ta høyde for å registrere:

- Type dokument (for eksempel Pass)
- Dokumentnummer (for eksempel Passnummer)
- Ev. identifikator (for eksempel Fødsels- eller personnummer)

Skattedirektoratet opplyser at registrering av TIN-nummer er planlagt innført, men at det for tiden er nedprioritert av hensyn til andre oppgaver.

”E-registrert”

Dersom en person samtykker i å motta post bare elektronisk bør dette fremgå av Folkeregisteret. Det vil gjøre elektronisk kommunikasjon mellom den enkelte og det offentlige, eller andre private, enklere. Det vises her til eForvaltningsforskriften¹¹

6.2.4.2 Hvilke dataelementer skal ikke lenger registreres

Skole- og valgkrets

I dag registreres både skolekrets og valgkrets som en egen opplysning i Folkeregisteret. Opplysningene hentes fra GAB, men ved innføring av matrikkelen vil ikke lenger skolekrets være blant adresseopplysningene som oversendes elektronisk. I Folkeregisteret kobles personer og skole-/valgkretser for å produsere lister over skolepliktige/valgmanntall.

Folkeregisteret har intet eget ajourhold av valgkretsopplysningene. Opplysningene om skole- og valgkrets er egentlig adresseopplysninger og hører logisk sett hjemme i Matrikkelen.

Selv om opplysningene ikke lenger registreres i Folkeregisteret, kan registeret fortsatt utføre oppgaven med å skrive ut valgmanntall og navnelister for skolekretser. Det vil måtte foretas en tidsmessig innfasing.

Tilhørighet til den norske kirke

Folkeregisteret inneholder opplysning om hvorvidt den registrerte person tilhører statskirken. Kvaliteten på denne opplysningen er ikke god. Tilhørighet til den norske kirke gir videre ingen rettigheter av typen som gjør det nødvendig å utveksle opplysningen med andre aktører i spillet. Arbeidsgruppen mener at register over personers religiøse tilhørighet bør føres av trossamfunnene selv. Det følger også av lov om den norske kirke (7.6.96 nr. 31, § 3 nr. 10) at det skal registreres et sentralt medlemsregister for Den norske kirke over hvem som anses å høre inn under eller er medlem av Den norske kirke. Opplysningen er etter personopplysningsloven en sensitiv personopplysning, noe som er et ytterligere argument for å ta opplysningen ut av registeret.

Samemanntallet

Registrering i samemanntallet er nødvendig for å kunne delta i valg til sametinget. Arbeidsgruppen er i tvil om samemanntallet bør føres av Folkeregisteret. Samemanntallet inneholder, til forskjell fra opplysning om valgkrets, personopplysninger. Opplysningen

¹¹ Forskrift om elektronisk kommunikasjon i og med forvaltningen, jf. § 1 formål og § 3.

inngår imidlertid ikke i et samspill med flere, og det kan stilles spørsmål ved om ikke denne opplysningen burde føres av brukeren selv. Det kan argumenteres for at «registrert i samemanttallet» er en sensitiv personopplysning, da den kan si noe om den registrertes etnisitet. Dette er et ytterligere argument for å ta opplysningen ut av registeret.

Selv om opplysninger tas ut av Folkeregisteret, kan likevel forvalteren av registeret føre et eller flere registre som inneholder opplysninger i tilknytning til registeret, men da som logisk separate registre.

Særmerknad: Arbeidsgruppens representant Harald Hammer kan ikke uten videre slutte seg til forslaget om at samemanttallet ikke lenger skal ligge i Folkeregisteret. Et slikt forslag vil kreve endring i samelovens § 2-6 og vil i seg selv kreve en egen utredning.

Jon Berge Holden vil dessuten bemerke: Dette medlem er enig i at opplysning om at man er registrert i samemanttallet kan oppfattes som sensitiv, som en følsom opplysning som den registrerte ønsker at holdes hemmelig. Personopplysningsloven er dog ikke til hinder for at man behandler sensitive opplysninger, så lenge behandlingen er hjemlet i lov.

Folkeregisterets behandling av opplysninger er og skal være hjemlet i lov.

Beskyttelsesbehovet er heller ikke til hinder for at samemanttallet føres i folkeregisteret, registeret inneholder også andre opplysninger med meget høye beskyttelsesbehov (opplysninger om er trusselutsatte med adressesperring kode 6 og kode 7). Folkeregisteret burde således være godt egnet til å føre samemanttallet. Når dette medlem likevel er i tvil, skyldes det at opplysningen om at man er registrert i samemanttallet ikke er en opplysning som brukes av mange, og sånn sett faller utenfor kjerneoppgaven til folkeregisteret. Men som landsdekkende samfunnsregister er det naturlig at folkeregisteret tar de lovpålagte registreringsoppgaver knyttet til personer, som det ikke er mer hensiktsmessig at utføres av andre. Dette medlem viser i den sammenheng til at KRD i samråd med DSF og Sametinget vurderte det slik at samemanttallet burde føres i DSF.

6.2.5 Spesielt om adresser og annen kontaktinformasjon

Informasjon om en persons adresse er en særlig sentral opplysning i Folkeregisteret. Adresse er et viktig informasjonselement i det norske samfunnet. Myndigheter og regelverk knytter rettigheter og plikter til adressen og både det offentlige og andre private kommuniserer med den enkelte gjennom postadressen. Personer som oppholder seg fast i Norge er avhengige av riktige og presise adresser. Man trenger en adresse for å kunne gjøre rede for hvor man bor, for å få levert varer og tjenester på døren og for at utrykningsmannskapet finner frem i nødstilfelle. Arbeidsgruppen har brukt mye tid på å se nærmere på adressebegrepet, med tanke på endringer i samfunnet og nye behov som har oppstått. I den forbindelse er også behovet for andre typer kontaktinformasjon tatt med.

For å illustrere bruken av denne type informasjon er det i det følgende satt opp noen eksempler i vedlegg 6.

6.2.5.1 Adresser i dagens Folkeregister

Som det går frem av avsnitt 6.1 går arbeidsgruppen inn for at fremtidens folkeregister skal omfatte grunndata om personer med tilknytning til Norge for blant annet å kunne følge opp enkeltpersoners rettigheter og plikter til offentlig forvaltning. Det betyr at folkeregisteret er

foreslått utvidet fra dagens fødselsnummer- og D-nummerpopulasjon til å omfatte alle personer med tilknytning til Norge.

I dagens folkeregister registreres det bostedsadresse for alle bosatte. I tillegg kan det registreres varig postadresse for de som ønsker det. For personer med D-nummer registreres det ikke adresse i dagens folkeregister. Bostedsadressen er den adressen som i dag ligger til grunn for mange av enkeltpersoners rettigheter og plikter. Bostedsadressen bestemmer for eksempel i hvilken kommune man skal avgi stemme når det er valg, hvor barn og ungdom skal gå på skole og hvor man betaler kommuneskatt. Bostedsadressen inngår i beslutningsgrunnlaget for å avgjøre krav om pendlerfradrag. Studenter med lån i Statens lånekasse får gjort om en del av studielånet til stipend etter bestått eksamen. Dette gjelder ikke hjemmeboere, som ikke har rett til utdanningsstipend. Altså en økonomisk fordel for studenter som har en annen "studieadresse" enn bostedsadresse.

I tillegg til bostedsadresse kan det registreres postadresse i DSF for de som ønsker det. I desember 2006 ble det etablert et samarbeid mellom Skatteetaten og Posten om rapportering av varig adresseendring. Samarbeidet fungerer på Internett og det er utviklet en felles papirblankett.

6.2.5.2 Folkeregisteret i fremtiden - behov for registrering av flere adresser

Gjennomgangen av behov for nye dataelementer i DSF har vist at flere etater har behov for adresseopplysninger utover bostedsadresse og varig postadresse. NAV og Brønnøysundregistrene trenger adresser for personer med D-nummer. Videre er NAV { XE "NAV" } avhengig av at kvaliteten på opplysningene er så god som mulig og i overensstemmelse med faktisk situasjon. Det betyr at NAV går inn for registrering av "faktiske adresser" for personer som oppholder seg på en annen adressen enn bostedsadresse. Kravet fra NAV er sammenfallende med kravet fra SSB og forskningsmiljøene som bruker adressebaserte personopplysninger. I tillegg har SSB meldt inn et behov for informasjon om grunn for opphold på faktisk adresse og i tilfelle tidsbegrensning bør det registreres varighet for oppholdet på den adressen.

UDI og Skatteetaten har gått inn for at adresseinformasjonen bør utvides til å omfatte e-post adresser. UDI ønsker også "alternative oppholdsadresser". Utenriktjenesten har påpekt at bosettings- og reisemønsteret til norske borgere og andre med tilknytning til Norge er under endring. Stadig flere med tilknytning til Norge – gjennom rettigheter eller plikter – oppholder seg i utlandet kortere eller lenger tid. Norske myndigheter har derfor et økende behov for rask og pålitelig kontakt med stadig flere personer som oppholder seg i utlandet. Det innebærer i første rekke opplysninger om korrekt navn og adresse. Behovet for raskt å kunne lokalisere personer som norske myndigheter ønsker kontakt med, oppstår særlig i forbindelse med større eller mindre kriser i utlandet. Da vil norske fagmyndigheter, i krisens første fase utenriktjenesten, ha et behov for å raskt og enkelt kunne lokalisere dem med tilknytning til Norge. I den sammenheng har utenriktjenesten også foreslått å vurdere om adresser skal lagres på original skrivemåte og skriftspråk.

Flere offentlige etater har etablert egne løsninger for registrering av adresseopplysninger som fraviker bostedsadresse. NAV registrerer flere adresser i tillegg til bostedsadresse. Utenriksstasjonene gjør tilsvarende. Lånekassen sender brev og informasjon til studentens "siste registrerte adresse", uavhengig om den er folkeregistrert eller ikke. Videre oppfordrer Lånekassen studenter, som flytter fra foreldrene, å sende melding til Lånekassen, sammen med flyttdato (uten henvisning til folkeregisteret). Under visse forutsetninger er det valgfritt for studenter å være registrert bosatt hos foreldrene eller på studiestedet. Studenter som velger å være registrert bosatt på studiestedet mister retten til å få omgjort en del av studielånet til utdanningsstipend.

SSB har en økende etterspørsel etter statistikk som bygger på andre adresser enn folks bostedsadresser, men har store problemer med å imøtekomme slikt etterspørsel fordi det mangler et pålitelig datagrunnlag. I 1997 laget Asplan Viak en rapport for Trondheim kommune¹². Rapporten estimerte antallet studenter ved læresteder i Trondheim med annen bostedskommune enn Trondheim, til 12 945 i 1997. Det tilsvarer en økning på 9 prosent i forhold den totale registrerte befolkningen, eller 23 prosent av den registrerte befolkningen i alder 20-44 år. Selv om disse personer ikke er registrert bosatt i Trondheim er de brukere av kommunens tilbud, blant annet bolig- og helsetilbud. Det er særlig i planleggingssammenheng at kommunene etterlyser statistikk over befolkningen etter faktiske adresser og samboerforhold.

6.2.5.3 Større mobilitet

Mobilitet blant folk har økt. Samtidig viser folk en større variasjon i bosettingsmønster. Denne utviklingen må antas vil fortsette og har sammenheng med folks reisevaner og bostedspreferanser, både på fritiden og i forbindelse med arbeid eller studier. Grensene mellom bostedsadresse og "midlertidig adresse" er gradvis utvisket. Den geografiske tilknytningen er ikke som før. Det blir alt vanligere at personer oppholder seg kortere eller lengre tid på forskjellige steder og har forskjellige adresser til forskjellige formål.

6.2.5.4 Et nytt adressebegrep i DSF i tillegg til bostedsadresse og postadresse

Gruppen er enig om at et felles folkeregister bør ta høyde for og hensyn til det moderne norske samfunnet med økt mobilitet, flere og varierende familieforhold og internasjonalisering av arbeidsmarkedet og utdanningsmulighetene. Store brukere av folkeregisteropplysninger har etterlyst muligheten for å registrere flere typer adresse i tillegg til dagens bostedsadresse og varig postadresse.

Arbeidsgruppen går inn for sekundæradresse som tredje adressebegrep i tillegg til adressebegrepene som allerede registreres i DSF. Sekundæradressen kan registreres som et supplement til bostedsadresse, eventuelt postadresse. For noen personer er sekundæradresse av varig karakter (f. eks. en ukependler med en bolig på arbeidsstedet). For andre kan det være av midlertidig karakter (f. eks. en student på studieopphold i utlandet, eller personer

¹² Asplan Viak Trondheim 1997: *Studentenes bosted i Trondheim. Stedfesting av studentenes bosted på grunnlag av lærestedenes adresseregister*.

som overvintrer i Spania). En annen variant er at oppholdet på sekundæradressen skjer regelmessig med hyppig vekslning mellom bostedsadresse og sekundæradresse (f. eks. regelmessig opphold i en fritidsbolig eller barn av skilte foreldre som deler på den daglige omsorgen for barnet).

For å imøtekomme brukernes behov, for å tilpasse folkeregisteret til moderne utviklinger i samfunnet og for å redusere dobbelregistrering av forskjellige varianter av ”midlertidige adresser” i offentlig sektor, forslår arbeidsgruppen å etablere følgende nye adressebegrep i DSF:

Sekundæradresse: Adresse som kan registreres i tillegg til bostedsadresse for personer som regelmessig eller over lengre tid oppholder seg på en annen adresse en bostedsadresse.

6.2.5.5 Registerets troverdighet

Registerfører skal kunne avgjøre om en oppgitt sekundæradresse er registreringsverdig og eventuelt forkaste en adresse. Kortvarige, uregelmessige opphold skal ikke registreres. Det skal ikke kunne registreres en pendleradresse uten at kravene til reisehyppighet og boligforhold er oppfylt. En oppgitt studieadresse skal ikke uten videre legges til grunn for omgjøring av lån til utdanningsstipend, men bør brukes i saksbehandlingen i Lånekassen. Brukerne skal kunne tolke hva sekundæradressen kan brukes til. Brukerne skal vite om sekundæradresse er gyldig og om den i det hele tatt kan brukes til det formålet som brukeren har i sikte. Aktuelle formål er gjenfinning i krisesituasjoner, vurdering av pendlingsstatus, omgjøring av studielån til utdanningsstipend, kontroll av påstand om samboerskap og produksjon av samboerstatistikk. Her er det dels brukernes anvendelse, i offentlig virksomhet, men også den enkeltes egeninteresse som bidrar til god kvalitet på sekundæradressen.

Sekundæradresse blir først verdifull når typen sekundæradresse blir registrert, eventuelt etter saksbehandling i den aktuelle offentlige etaten. Type sekundæradresse bør være pendler, student, delt omsorg, fritid og annet. Registrering av tidsrommet, i tilfelle tidsbegrenset opphold, er en forutsetning for at adressen skal kunne brukes. I ovenstående er det beskrevet noen tilfeller hvor varighet på oppholdet er viktig. Når en ambassade i forbindelse med en krisesituasjon ønsker å komme i kontakt med nordmenn i det aktuelle landet, er det av betydning å vite om den sekundære adressen som er registrert fortsatt er gyldig.

Da DSF ble etablert var en av hensiktene å frita offentlige etater fra å føre egen registre. I dag finnes det flere eksempler på dobbelregistrering av sekundæradresser i offentlige etater. NAV, Lånekassen og utenriksstasjonene er nevnt som eksempler. Arbeidsgruppen anbefaler at disse etater legger DSF til grunn for saksbehandlingen. Lånekassen bør bruke postadresse fra DSF til korrespondanse og sekundæradresser for å avgjøre om lån kan omgjøres til utdanningsstipend. Skatteetaten må være innstilt på å bruke sekundæradresse i forbindelse med saksbehandlingen om pendlerfradrag, men uten at oppgitt pendleradresse automatisk gir pendlerstatus.

I 6.4 om samspill fastslås det at en nødvendig og grunnleggende forutsetning for at samspillet skal fungere, er at det må foreligge en plikt og en rett for aktørene i samspillet til å bruke dataene fra folkeregisteret. Dette gjelder spesielt for adresser. Derfor forutsetter arbeidsgruppen at de store aktørene bruker adressene fra DSF i sin saksbehandling og for kontakt med publikum, at de foreslår forskriftsendringer som gjør dette mulig og avviker

egne spesialregistre med sekundæradresser. Skulle en aktør ha behov for tilleggsopplysninger, eksempelvis at NAV bruker en hemmelig adresse for en trusselutsatt trygdemottaker, kan dette fortsatt registreres, men som en etatsspesifikk opplysning.

6.2.5.6 Barns adresse etter foreldrenes samlivsbrudd

Arbeidsgruppen peker på Barne- og familiedepartementet og som skal presentere sine konklusjoner i en offentlig utredning innen 1. mai 2008. Ifølge statsråden er det viktigste temaet ved denne gjennomgangen barnas situasjon og forholdet mellom barn og foreldre etter samlivsbrudd. Av Barne- og familiedepartementets mandat fremgår det at utvalget skal vurdere endringer i barne- og familieleksens bestemmelser om foreldreansvar, fast bosted og samvær og eventuelle konsekvensendringer i andre bestemmelser i loven i tråd med dette mandatet.

Arbeidsgruppen oppfordrer Barne- og familiedepartementet til å vurdere om sekundæradresse kan brukes til å registrere adresseopplysninger for barn med delt bosted.

6.2.5.7 Begrepet "flyttemelding" bør erstattes for "melding om ny adresse"

Tidligere var flytting hovedgrunnen til at folk hadde behov for å få endret adresse i DSF. I tillegg er det mulig å melde inn endring av postadresse. Når det åpnes for registrering av sekundæradresser vil det bli registrert mange adresseendringer som ikke har sammenheng med flytting. Det er ikke logisk å be folk å sende inn en flyttemelding når adresseendringen ikke er på grunn av flytting. Flytting er redusert fra å være hovedgrunnen, til å være én av flere grunner for endring av adresse. I tillegg til flytting kan pendling, studier, opphold i utlandet, opphold på feriestedet være grunner til å endre/oppdatere adresse. Derfor foreslår arbeidsgruppen å tone ned begrepet "flyttemelding" til fordel for "melding om ny adresse".

6.2.5.8 Ny teknologi gir større muligheter

Datateknisk er det ingen begrensninger i antall adresser som kan registreres for en person. Det er heller ikke datatekniske begrensninger for tilleggsinformasjonen som kan registreres per sekundæradresse. Bostedsadressen, den adressen som sikrer personer rettigheter og plikter i det norske samfunnet, skal registreres for alle. For de som ønsker det, kan det registreres postadresse. Nå foreslår arbeidsgruppen registrering av sekundæradresse, sammen med type sekundæradresse og tidsrommet for når sekundæradressen gjelder (ubegrenset eller begrenset til et oppgitt tidspunkt). Et Internett-skjema kan utformes slik at man får opp tillegsspørsmål og informasjon som passer til den aktuelle adressetypen som man oppgir eller ønsker å endre.

Dagens teknologi gjør det mulig å sende ut en automatisk påminnelse via e-post eller SMS om at opphørsdato for en sekundæradresse nærmer seg. Beskjeden skal ha en link til Min side for eventuell oppdatering og vil være et viktig bidrag til kvalitetssikring av adresseopplysninger i DSF. Når brukerne og den enkelte registrerte har en egen interesse (flere og bedre tjenester fra det offentlige) blir kvaliteten bra. Når en pendler får beskjed om at pendleradressen går ut på dato, vil hun være interessert i å oppdatere den. Når en student kan legge inn en tidsangivelse for varighet på postadressen med en påminnelse på SMS ved utgangen av perioden, vil flere studenter holde sin postadresse i DSF oppdatert. Kvaliteten vil øke ytterligere når folk kan administrere sine adresser selv via Min side, eller kan oppdatere adresseopplysninger i møte med det offentlige, for eksempel på et NAV-kontor.

6.2.5.9 Adresse som samspillsnøkkel

Bostedsregistrering skal skje på gateadresse og på bolignivå. Den enkelte bosattes adresse skal være tilstrekkelig detaljert slik at bostedsadressen peker på én bolig. Ofte har kommunen tildelt et unikt husnummer til hver bolig i en gate. Da er gatenavn og husnummer tilstrekkelig for bostedsregistrering. Den adressen kan brukes til kontroll av påstått samboerskap når saksbehandling i en offentlig etat krever det. For bostedsregistrering av personer i blokk er det nødvendig med både bokstav, som angir oppgang, og bolignumner, som angir boligen i oppgangen. Slik unngår man at et urimelig stort antall personer er registrert bosatt på samme adresse. En aktuell problemstilling er kontroll av mange trygdemottakere på samme boligadresse. Ved å kople informasjon om bosatte fra DSF med opplysninger om boligen fra GAB/Matrikkel, koplet via boligadressen, kan NAV foreta en kontroll med hensyn til boligstandard og undersøke om personene som er registrert bosatt på den adressen virkelig oppholder seg i Norge.

I registersammenheng brukes som oftest den numeriske varianten av gateadressen. En numerisk gateadresse består av kommunenummer, gatenummer, husnummer og, hvor det er aktuelt, bokstav og bolignumner. Registerne som inngår i samspillet skal bruke numerisk adresse. I tillegg bør avviket mellom mastersystemet for addressedata (GAB/Matrikkel) og bebodde adresser i DSF minimaliseres.

Uregulerte strøk mangler gateadresser. Personer som er bosatt i uregulerte strøk registreres i DSF på matrikkeladressen (eiendomsidenten). Matrikkeladressen består av kommunenummer, gårds-, bruks- og eventuelt festenummer. Per 1. juni 2006 var 19 % av landets 4,6 millioner bosatte registrert på matrikkeladresser og i 106 av i alt 431 kommuner var samtlige bosatte registrert på matrikkeladresser. For personer som registreres på en matrikkeladresse er det anledning til å legge inn en alternativ adresse (kalles for mellomadresse i DSF), gjerne navnet på gårdsbruket. En ulempe ved bruk av matrikkeladresse som bostedsadresser er at mange personer som flytter fra en matrikkeladresse til en annen i samme kommune ikke sender flyttemelding til folkeregisteret. Videre er matrikkeladresse lite egnet for gjenfinning, noe som er særlig problematisk i nødssituasjoner.

Matrikkeladresser fungerer dårlig i et adressebasert samspill om grunndata. Registerkoplinger som bruker en matrikkeladresse som kopplingsnøkkel vil føre til manglende kopling eller feil i koplingen. Dette gjelder for samspill om persongrunndata, men også for data fra andre grunndataregistre som Enhetsregisteret og GAB/Matrikkel. Bosatte på matrikkeladresser er langt på vei utelukket fra adressebasert samspill om grunndata. En tilsvarende begrensning finnes for offentlige etater som ønsker å bruke personadresser i saksbehandlingen. Arbeidsgruppen anbefaler at det i forskrift til Lov om eidegdomsregistrering, som er under utarbeidelse i Miljøverndepartementet, blir hjemlet at vei/gateadresser blir den eneste offisielle adresseformen i Matrikkelen, og at kommunene omadresserer alle eksisterende matrikkeladresser til veg/gateadresser.

6.2.5.10 3 eller 6-månedersregel for å bli registrert som innflyttet

Arbeidsgruppen har vurdert någjeldende 6-månedersregel for å bli registrert som innflyttet til Norge. Denne bestemmelsen har siden 1970 vært knyttet til tilsvarende bestemmelse i skatteloven § 2-1 første ledd slik den lød før lovendringen i 2003.

Det vises her til Ot.prp. nr. 10 (1969-70) s. 7 hvor begrunnelsen for å gå fra den fra 1946-loven gjeldende 4-månedersregel og opp til 6 måneder var å få samsvar med dagjeldende landsskattelov § 17. Bakgrunnen for dette var at de skatte- og folkeregistermessige regler skulle være tilnærmet like. De som skulle skattlegges i Norge skulle forutsetningsvis registreres på tilsvarende måte i folkeregisteret, dvs. som bosatt i riket. Det kan i den anledning opplyses at man ved folkeregisterloven av 1946 satte grensen for registrering opp til 4 måneder i forhold til 3-månedersregelen i den tidligere lov av 24. juni 1915 om folkeregistret. Denne endring ble gjort for å spare borgerne for å melde fra om midlertidige opphold i forbindelse med sesongarbeid og sommeropphold.

Prinsippet om de samme regler på folkeregister og skatteområdet ble forlatt ved en lovendring i 2003. Det vises her til Ot.prp. nr. 42 (2002-03) pkt. 2.6.9.2. hvorfra hitsettes:

”Skattelovens og folkeregisterlovens bostedsbestemmelser har ulike formål og håndheves av ulike myndigheter. Dette kan medføre at bestemmelser med identisk ordlyd fortolkes og praktiseres ulikt. Departementet har etter en ny vurdering kommet til at de to regelsettene ikke bør harmoniseres. Departementet vil i denne sammenheng ikke foreslå endringer i forskrift av 4. mars 1994 om folkeregistrering.”

Dette innebærer begrunnelsen for 6-månedersregelen ikke lenger er tilstede.

I forhold til regelen i utlendingsloven § 6 og i EU-direktiv 2004/38/EF art. 6 og 7 om EØS-borgers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område går det et skille på 3 måneder. Opphold inntil 3 måneder er fritt (”turistperioden”), mens opphold over 3 måneder krever oppholdstillatelse med mindre man er borger i annet nordisk land. EU-direktivet er ennå ikke implementert i norsk lov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider med saken. En eventuell implementering av EU-direktivet i norsk lov vil medføre at EØS-borgere ikke lenger vil trenge oppholdstillatelse hvis de hører til de grupper av personer som er listet opp i art. 7. En annen konsekvens er at art. 8 gir oppholdsstaten hjemmel til å kreve at en EØS-borger lar seg registrere.

Det ligger i saken at bostedsregistrering av turister er uaktuelt. Slik regelen er i dag holder man imidlertid utenfor registrering personer som har et legalt opphold fra 3 til 6 måneder. Nå når begrunnelsen for 6-månedersregelen ikke lenger er tilstede, kan vi ikke se det er gode argumenter for å beholde någjeldende regel.

Folkeregistrering bør avspeile det faktiske opphold i riket. På denne måte får man også en bedre statistikk over hvor mange personer som er knyttet til landet gjennom opphold. Harmonisering med utlendingslovens og EU-direktivets 3-månedersregel er i denne sammenheng også relevante argumenter.

Arbeidsgruppen mener det er så vidt tungveiene argumenter for legge seg på 3 måneder og dermed gjeninnføre bestemmelsen fra 1915.

En konsekvens av forslaget er at befolkningsstatistikken i en overgangsfase ikke vil være sammenlignbar med foregående år.

En annen konsekvens av å registrere personer ”for tidlig”, er at vi kan bli sittende med mange personer som kanskje etter hvert verken bor eller har noen tilknytning til Norge lenger. Som en konsekvens av dette bør man legge opp til klare og objektive regler for å ”utvandre” personer som forlater Norge uten å si i fra. Det kan her opplyses at den

ovennevnte arbeidsgruppe i forbindelse med implementering av EU-direktivet vurderer en registreringsordning for EØS-borgere. Det kan da være aktuelt vurdere om man kan knytte fortsatt registrering i folkeregisteret opp mot denne ordning.

6.2.5.11 Annen kontakthinformatjon

Mobiltelefon og e-post er allemannseie. I dagliglivet har det redusert betydningen av postadresse og fasttelefon. Mange mobiltelefonbrukere står ikke registrert med sitt mobilnummer i telefonkatalogen. Det er uheldig fordi stadig flere offentlige tjenestetilbud benytter seg av telefon og e-post.

Banker betjener sine kunder via Internett og kommuniserer via e-post. Man kan få kontoinformatjon og betale regninger via mobiltelefon. Sykehus har utviklet rutiner for påminnelse om legetime via sms. Man kan sende inn selvangivelsen over Internett eller mobiltelefon. Det er blitt relativ vanlig med portabilitet av mobilnummer (overføring av mobilnummer fra en operatør til en annen). Det er ikke utenkelig at tilsvarende vil skje i fremtiden med e-postadresser. Den utviklingen gjør at elektronisk kontakthinformatjon vil bli mer stabil og bør inkluderes i samspillet om folkeregisteropplysninger.

Min side tilbyr mulighet for registrering av kontakthinformatjon. Det kan gjøres i forbindelse med flyttemelding. Elektronisk flyttemelding gir mulighet til å oppgi e-postadresse, mobilnummer og fasttelefon privat og på jobb. Tilsvarende gjelder for papirversjonen av flyttemeldingsblanketten. Muligheten for registrering av kontakthinformatjon på Min side må fremheves tydeligere.

6.2.6 Dissens fra arbeidsgruppens medlem Tor Ottersen

Arbeidsgruppens medlem Tor Ottersen tar dissens når det gjelder at grunn for opphold på sekundæradresse skal oppgis og registreres dersom man ønsker å ha en sekundæradresse tilgjengelig i DSF. De grunner som eventuelt kan interessere det offentlige, f. eks. pendling, studieopphold bør registreres hos de enkeltetater som har dette behov, dette er ikke av allmenn interesse. Opphold på institusjon er en sensitiv opplysning og skal ikke registreres flere steder enn høyst nødvendig. Ferieopphold o. l. er å anse som private forhold. En frivillig opplysning om sekundæradresse med oppgitt grunn kan ikke legges til grunn for pendlerfradrag eller stipendandel.

6.2.7 Særmerknad fra medlemmene Harald Hammer og Jon Berge Holden

Arbeidsgruppens representant Harald Hammer kan ikke uten videre slutte seg til forslaget om at samemanntallet ikke lenger skal ligge i Folkeregisteret. Et slikt forslag vil kreve endring i samelovens § 2-6 og vil i seg selv kreve en egen utredning.

Jon Berge Holden vil dessuten bemerke: Dette medlem er enig i at opplysning om at man er registrert i samemanntallet kan oppfattes som sensitiv, som en følsom opplysning som den registrerte ønsker at holdes hemmelig. Personopplysningsloven er dog ikke til hinder for at man behandler sensitive opplysninger, så lenge behandlingen er hjemlet i lov. Folkeregisterets behandling av opplysninger er og skal være hjemlet i lov. Beskyttelsesbehovet er heller ikke til hinder for at samemanntallet føres i folkeregisteret, registeret inneholder også andre opplysninger med meget høye beskyttelsesbehov (opplysninger om er trusselutsatte med adressesperring kode 6 og kode 7). Folkeregisteret burde således være godt egnet til å føre samemanntallet. Når dette medlem likevel er i tvil,

skyldes det at opplysningen om at man er registrert i samemanntallet ikke er en opplysning som brukes av mange, og sånn sett faller utenfor kjerneoppgaven til folkeregisteret. Men som landsdekkende samfunnsregister er det naturlig at folkeregisteret tar de lovpålagte registreringsoppgaver knyttet til personer, som det ikke er mer hensiktsmessig at utføres av andre. Dette medlem viser i den sammenheng til at KRD i samråd med DSF og Sametinget vurderte det slik at samemanntallet burde føres i DSF.

6.2.8 Arbeidsgruppens forslag til nye dataelementer som skal eller kan registreres i Folkeregisteret, og hvilke dataelementer som ikke lenger skal registreres.

Arbeidsgruppen foreslår at følgende nye dataelement registreres i Folkeregisteret:

- verge og hjelpeverge registreres med identifikasjonsnummer
- barn med delt bosted
- dødsbobestyrer eller arving med ansvar for skifte av dødsbo samt status for boet
- reservasjoner mot avgivelse
- målform
- språk
- utenlandsk ID-nummer (type dokument, dokumentnummer og identifikator)
- E-registrert
- sekundær adresse
- årsak til sekundæradresse (dissens)
- telefonnummer
- mobilnummer
- E-postadresse
- elektronisk ID

Arbeidsgruppen foreslår at følgende dataelement ikke lenger skal være mulig å registrere i Folkeregisteret:

- skole og valgkrets
- tilhørighet til den norske kirke
- oppføring i samemanntallet(særmerknad)

Det er ikke enighet om to elementer i innholdet i Folkeregisteret. Tor Ottersen tar dissens på at årsak til sekundæradresse inn i Folkeregisteret. Harald Hammer og Jon Berge Holden har særmerknad til at samemanntallet tas ut av Folkeregisteret.

6.3 NY INFORMASJONSLØS IDENTIFIKATOR

Fra mandatet:

Utover fødselsnummeret bes gruppen vurdere om det er behov for andre entydige person-identifikatorer.

Dagens fødselsnummerserie har antatt levetid fram til og med 2039. Dagens fødselsnummer må derfor endres innen utløpet av perioden.

Arbeidsgruppen har ved flere anledninger diskutert om systemet for tildeling og oppdatering av fødselsnummer og D-nummer bør moderniseres og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

I et samspill mellom registre er det av avgjørende betydning at alle enheter som inngår i samspillet er tildelt entydige identifikatorer. Med entydig identifikator menes her en sekvens av tegn som entydig referer til et objekt. I dagens samfunn brukes først og fremst fødselsnummer som en entydig identifikator for personer. I det videre brukes begrepene identitet og identifikasjon. Med identitet menes her et sett med egenskaper som gjør en person unik. Med identifikasjon menes her å fastslå en persons identitet. Tidligere var navn og slektsforhold tilstrekkelig identifikasjon. Nå kreves det som oftest legitimasjon med bilde, men det synes å være et økende behov for biometriske opplysninger (for eksempel fingeravtrykk) for å entydig kunne fastslå en persons identitet.

Siden DSF ble etablert er fødselsnummer identifikator for personer som er eller har vært bosatt i Norge. Når norske myndigheter har behov for en entydig identifikator for ikke bosatte personer fastsettes et såkalt D-nummer. Det er to ulemper ved dagens system. Serien med fødselsnummer har antatt levetid til og med 2039. Den andre ulempen er at en identifikator skal være stabil over tid. Den skal følge en person gjennom ulike informasjonssystemer i et helt livsløp. Det er ikke tilfelle med dagens system og skyldes at fødselsnummer og D-nummer er informasjonsbærende. Man kan lese fra identifikatoren om en person er eller har vært bosatt, når personen ble født og hvilket kjønn vedkommende har. Når det blir påvist en feil i fødselsnummer, på grunn av feilregistrering av kjønn eller fødselsdato, blir det tildelt et nytt fødselsnummer og det gamle utgår. Det samme gjelder ved skifte av identitet. Tilsvarende skjer også når en person med et D-nummer bosetter seg i Norge og får tildelt et fødselsnummer. D-nummeret utgår og personen får et fødselsnummer.

Dubletter som må rettes opp vil trolig være uunngåelig i et persondatasystem, hvor tilgjengelig informasjon for å identifisere en person i noen tilfeller er begrenset. Endring i en identifikator utløser et oppdateringsbehov i samtlige registre som bruker identifikatoren. Dersom registrene bruker identifikatoren som primærnøkkel i eget register øker kompleksiteten i oppdateringen.

I et registersamspill om grunndata er det uheldig at identifikator endres og bør søkes begrenset så langt det er mulig. Det vil likevel oppstå dubletter og det må derfor legges opp til løsninger som minimaliserer effektene av slike endringer.

DSF gir i dag kopling mellom gjeldende og utgåtte identifikatorer. Det vil si at informasjonen som var knyttet til den utgåtte identifikatoren knyttes til den nye. Ved oppslag på en utgått identifikator blir det gjort oppmerksom på at identifikatoren er utgått og hvilken ny identifikator som gjelder. Et eksempel er en person med D-nummer som bosetter seg i landet og får et fødselsnummer. Personens inntekts- og formuesforhold som var knyttet til D-nummeret skal overføres til det nye fødselsnummeret. Et annet eksempel kan være en innvandrersom ikke kunne dokumentere riktig fødselsdato ved innvandring, men som senere skaffer til veie nødvendig dokumentasjon som blir nedfelt i et nytt fødselsnummer. Innvandreren kan ha opparbeidet seg pensjonsrettigheter som bør overføres til nytt fødselsnummer.

6.3.1 Andre personidentifikatorer i offentlig forvaltning

Arbeidsgruppen har identifisert flere persondatasystemer i offentlig sektor som har en annen unik identifikator enn fødselsnummer eller D-nummer. Helsesektoren må i noen tilfelle bruke nødnummer. Politiet genererer et fiktivt fødselsnummer for de som ikke har fødselsnummer (som fødselsnummer, men høyner fødselsmåned med 40). Det utredes nå hvordan god person håndtering skal være i justissektoren. Det vil si hvordan håndtere personinformasjon, personidentifisering og identifikator tildeling (PID). Utlendingsforvaltningen tildeler og bruker DUF-nummer i saksbehandlingen.

Videre har NAV etablert Trygdeetatens persondatasystem (TPS) som bruker en informasjonsløs identifikator som en intern systemteknisk identifikator for person. TPS er NAVs personregister for saksbehandlingen. SSB har under utvikling en statistisk kopi av DSF (Befolkningsregisteret). I SSBs Befolkningsregister brukes også en informasjonsløs identifikator. NAV og SSB har meget gode erfaringer med bruken av informasjonsløse identifikatorer i persondatabaser, både når det gjelder fysiske og juridiske personer.

Her er det betydelige overlapp av nesten identiske systemer for personidentifikatorer og for så vidt av nesten identiske personregistre (DSF i SKD, TPS i NAV og Befolkningsregisteret i SSB).

6.3.2 Krav til et framtidig system for entydig identifikasjon av personer

Det må legges til rette for at et framtidig system har tilstrekkelig kapasitet til at identifikator kan tildeles nye personer i overskuelig framtid uten at identifikatorer gjenbrukes.

Det er ønskelig at en identifikator ikke inneholder informasjon. Det er flere grunner til dette:

- Det er god utviklingsskikk når det gjelder systemutvikling. Tidligere ble det lagt informasjon i identifikator for å spare plass når plassen var begrenset.
- Dersom informasjonselementene endres, vil også identifikatoren endres.
- Det kan være ønskelig å oppgi identifikator uten å oppgi den informasjonen som kan avledes av informasjonselementene i identifikatoren. Dette er fra et personvernmessig perspektiv en stor fordel.
- Dersom identifikator for personer ønskes gjort alminnelig kjent, vil dette kanskje lettere kunne aksepteres dersom identifikatoren ikke inneholder informasjon.
- Ved behov for skifte av identitet på grunn av misbrukt identitet, behov for beskyttelse eller andre grunner er det en ulempe å være bundet av meningsbærende informasjonselementer.
- Mulighet for å tildele identifikator uten å kjenne de informasjonselementene som inngår i identifikatoren.

6.3.3 Kapasiteten

Dagens system med fødselsnummer og D-nummer for identifikasjon har begrenset levetid. I 1993 etablerte Skattedirektoratet et utvalg som skulle vurdere om fødselsnummersystemet burde endres etter år 2000. Bakgrunn for utredning var den gang som nå at den eksisterende serien har begrenset levetid og at endringer i fødselsdato eller kjønn medfører at nytt fødselsnummer må tildeles.

Utvalget av 1993 tredet først og fremst tildelingen av fødselsnummer til bosatte født etter 1999. Det var enighet om å reservere individserien fra 500-999 for personer født etter 1999. Det forlenget seriens levetid ut 2039. Ved lavt forbruk av individnummer vil serien holde ut 2054.

SSB har telt opp forbruket av individualsiffer per dato og per kjønn. Ved utgangen av februar 2007 viser opptellingen at 1. juli 1970 er datoen med flest individualsiffer i bruk. Alle tilgjengelige individualsiffer for menn født 1. juli 1970 er brukt opp. Neste man som trenger et fødselsnummer og som dokumenterer 1. juli 1970 som fødselsdato må få et individualsiffer fra reserven som utvalget av 1993 hadde forbeholdt for perioden 2040-2054. Det gjør at dagens fødselsnummerserie varer til 2039 og ikke til 2054. En alternativ løsning kan være av folkeregisteret tildeler fødselsnummer som ikke er i samsvar med fødselsdatoen.

Utvalget utredet også en annen mulighet til å øke kapasiteten. Man kan gå over til å benytte ett kontrollsiffer i stedet for to. Arbeidsgruppen har vurdert dette forslaget. Under visse forutsetninger gir overgangen til ett kontrollsiffer en femdobling av fødselsnummersystemets kapasitet og forlenger seriens levetid til år 2199. Dette vil gi rikelig med fødselsnummer. Kapasiteten og levetiden kan økes ytterligere ved å erstatte et kontrollsiffer med en bokstav isteden for et tall. Begge tiltak vil ha konsekvenser for eksisterende systemer fordi eksisterende kontrollrutiner må tilpasses.

Den gang frarådet utvalget å gå over til ett kontrollsiffer fordi kontrollen av fødselsnummer blir svekket og en ny kontrollrutine ved siden av den eksisterende må distribueres og legges inn i flere tusentalls datasystemer.

Tatt i betraktning at de aller fleste identifikatorer som brukes i datasystemer i dag har maksimalt ett kontrollsiffer (KID, bankkonto, Organisasjonsnummer), mener gruppen at det ikke er noe problem at fødselsnummeret har ett kontrollsiffer. Antall manuelle innlegginger av fødselsnummer reduseres også ved at informasjon i stadig større grad utveksles elektronisk.

Enhver omlegging av personidentifikator og innføring av nye informasjonselementer vil medføre endringer i de systemer som bruker den eksisterende. Den tiden som er tilgjengelig for å forberede systemer for en slik endring burde være mer enn tilstrekkelig til å få gjort endringen som del av andre endringsprosesser.

Det danske Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement har valgt å øke kapasiteten i serien for personnummer¹³. Det danske personnummer tilsvarer det norske fødselsnummer, men består av 10 siffer i alt, hvorav ett kontrollsiffer. I 2005 varslet man at det i nær framtid kan bli gitt ut danske personnummer uten kontrollsiffer og at det må gjøres systemendringer. Det har skaffet danskene entydige personnummer til og med 2057 mot til og med 2039 ved fortsatt bruk av ett kontrollsiffer. Dette kan synes som en svært begrenset økning av kapasiteten og vil kreve nye tiltak om kort tid.

I Sverige har Skatteverkets generaldirektør Mats Sjöstrand varslet at "Personnumren tar snart slut och måste därför ersättas" Han antyder at nye personnummer ikke trenger å innholde informasjon om fødselsdato og kjønn. Allerede i dag finnes det i Sverige et 15-talls fødselsdatoer hvor personnummerserien er i ferd med å gå tom. Problemet vokser i takt med

¹³ <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=2&n=0&d=647&s=4>

at nye personer flytter til Sverige. For å løse dette akutte problemet har Skatteverket bedt regjeringen snarest å få muligheten til å tildele fødselsnummer som ikke avspeiler personens fødselsdato. Samtidig tar Skatteverket sammen med SCB (det svenske statistikkbyrået) Politiet og Forsäkringskassan det første steget mot en større reform av personnummersystemet som kommer til å få store konsekvenser for alle mennesker, myndigheter og foretak i Sverige. Dette er nødvendig for at Sverige skal beholde sin ledende posisjon når det gjelder offentlig forvaltning, skriver Sjöstrand i et debattinnlegg i Dagens Nyheter av 23. februar 2007.

En ny informasjonsløs identifikator forutsettes konstruert slik at den har nødvendig kapasitet.

6.3.4 Nødvendige omlegginger ved ny informasjonsløs identifikator

Av fødselsnummer og D-nummer kan det avledes når personen er født. Årstall er angitt ved 2 siffer, og nummereringen innfor dagen avgjør århundret. Kjønn avledes direkte av siffer nr. 3 i personnummeret.

Dersom fødselsnummer og D-nummer erstattes av informasjonsløs identifikator må informasjon om fødselsdato og kjønn registreres i egne felt i Folkeregisteret. Brukerne må hente disse opplysningene fra Det sentrale folkeregisteret når det er bruk for det i saksbehandlingen. Dette betyr endring av logikk i alle systemer som bruker disse dataene og er en mer omfattende omlegging enn det som kreves ved modifisering av logikk i dagens fødselsnummer. Tatt i betraktning at brukerne har lang tid på seg til å foreta en slik omlegging, og at fødsels-/D-nummer tildeles og kan brukes i de neste 30 år i tillegg til en informasjonsløs identifikator, mener arbeidsgruppen at det likevel er forsvarlig å foreslå en slik løsning. De fleste systemer vil uansett gjennomgå en oppdatering i løpet av denne perioden av andre årsaker.

Eksisterende eller standardrutiner for kontrollsifferberegning som er kjent i systemutviklingsmiljøer kan benyttes for en informasjonsløs identifikator for å minimalisere kompleksiteten ved å ta i bruk denne.

6.3.5 Dubletter

Å tildele en identifikator skal gå hurtig og være mulig til alle døgnetstider. Før tildeling av identifikator må det kontrolleres om personen allerede er registrert. Slik kontroll skjer i dag før tildeling av D-nummer. Man har erfaring for at det er vanskelig å unngå dobbeltregistreringer på grunn av at personen oppgir feilaktige data (forsettlig eller uaktsomt, ev. at mottaker misforstår), ev. kombinert med falsk legitimasjon eller falske vitneprov..

Hvis personkretsen skal utvides, og kravet til identitetskontroll svekkes, må det påregnes noe flere dobbeltregistreringer enn i dag. Det kan føre til at det oftere enn det som er tilfelle i dag, oppstår dubletter. Det vil derimot ikke være behov for å tildele ny identifikator fordi informasjonselementer i identifikatoren må endres.

Det sentrale folkeregisteret må som i dag holde oversikt over knytninger mellom gjeldende og tidligere, utgåtte identifikatorer. Knytningene må garantere sømløs overgang mellom identifikatorer som en person måtte ha hatt, med mindre spesielle hensyn tilsier at knytningen ikke skal være tilgjengelig.

Dublettkontrollen bør styrkes ved at ny informasjon som bedrer dublettkontrollen tas inn i Det sentrale folkeregisteret. Gruppen har foreslått at utenlandsk identifikator skal registreres. Det kan i noen tilfeller forenkle dublettkontrollen.

Dersom dublettkontrollen skal forbedres utover dette bør det vurderes om Det sentrale folkeregisteret skal ha tilgang til direkte eller indirekte kontroll mot biometriske data. . Med indirekte kontroll menes oppslag mot andre registre med biometriske data for å få bekreftet om en registrert person er den samme som en annen registrert person uten å få tilgang til de biometriske data.

Det må være en mulighet for å knytte biometriske opplysninger, for eksempel fingeravtrykk, til en personidentifikator. Lagring av biometriske opplysninger i DSF ligger utenfor gruppens mandat, men det bør ikke lages hindringer for en slik utvikling i fremtiden.

6.3.6 Forslag til løsning

6.3.6.1 En ny informasjonsløs identifikator og knytninger mot eksisterende identifikatorer

Arbeidsgruppen har drøftet introduksjonen av en ny informasjonsløs identifikator for personer. Videre har gruppen drøftet hvordan en ny informasjonsløs identifikator kan fungere i samspillet om persongrunndata. Drøftelsene er oppsummert i nedenstående forslag om introduksjon av en ny informasjonsløs identifikator for personer som bør forvaltes som en del av DSF. DSF bør holde oversikt over knytninger mellom eksisterende identifikatorer og den nye informasjonsløse identifikatoren. Knytningene bør garantere sømløs overgang mellom identifikatorer som en person måtte ha. En informasjonsløs identifikator kan være et tilfeldig valgt nummer fra en serie med løpenummer med ett kontrollsiffer. Serien må være såpass stor at faren for uttømming ikke er til stede, verken nå eller i fremtiden.

6.3.6.2 Tildeling av informasjonsløse identifikatorer

Det utvikles en rutine for tildeling av informasjonsløs identifikator. Et utvidet DSF vil da være et samlingsregister hvor alle personer med tilknytning til Norge er registrert med en informasjonsløs identifikator og knytning mot fødselsnummer/D-nummer samt datering av den aktuelle knytningen.

Med hensyn til informasjonsløs identifikator vil folkeregistermyndighetens oppgaver være som følger:

- Tildele en stabil og robust identifikator til alle fysiske personer som i dag er registrert eller blir registrert med fødselsnummer, D-nummer eller DUF-nummer.
- Holde oversikt over forskjellige offisielle identifikatorer som én fysisk person måtte ha over tid, hvem som har tildelt, og status på disse. Dette kan være fødselsnummer, D-nummer, DUF-nummer eller informasjonsløs identifikator som er funnet å være en dublett.
- Unngå at én fysisk person får tildelt mer enn en informasjonsløs identifikator.
- Gjøre identifikatoren med tilhørende knytninger tilgjengelig.
- Tilrettelegge tjeneste for tildelingen av informasjonsløs identifikator slik at den kan skje døgnet rundt

6.3.6.3 Bruksområder og forholdet til eksisterende systemer og identifikatorer

Den informasjonsløse identifikatoren bør være tilgjengelig for alle personregistre som, innenfor lovens rammer, har et behov for en entydig identifikator for personer. Det bør etterstrebes at alle nye personregistre bruker denne identifikatoren som personidentifikator, men det er ingenting i veien for å ta med eksisterende nummer som egenskaper ved et personen i et nytt personregister. Samtidig bør eksisterende personregistre ta i bruk den informasjonsløse identifikatoren.

Arbeidsgruppen antar at systemer som i dag bruker fødselsnummer og D-nummer vil gå over til å bruke denne identifikatoren som personidentifikator ved utveksling av informasjon og at betydningen av eksisterende offisielle nummer blir endret til å være egenskaper ved personen. Denne overgangen vil være en absolutt nødvendighet tidligst ved utgangen av 2039 dersom fødsels-/D-nummer serien ikke utvides, men en kan anta at de fleste persondatasystemer vil undergå en teknologisk modernisering innen den tid.

Omlegging av personidentifikator vil medføre endringer i de systemer som bruker den eksisterende. Den tiden som er tilgjengelig for å forberede systemer for en slik endring burde være tilstrekkelig til å få gjort endringene som del av andre endringsprosesser. Innføring av en informasjonsløs identifikator betinger ikke at fødsels-/D-nummer serien avvikes. Dersom særlige hensyn skulle tilsi videreføring, vil det være mulig.

6.3.7 Hva betyr en ny identifikator for de registrerte?

De registrerte trenger ikke umiddelbart å forholde seg til den informasjonsløse identifikatoren. Det er viktig å forklare de registrerte at de i lang tid fremover vil kunne bruke fødselsnummer. Identifikatoren kan i første omgang benyttes for å forenkle utvekslingen av persondata. Tidligst i 2039 vil fødselsnummersystemet i sin nåværende form måtte fases ut, gitt at forbruket av fødselsnummer holder seg omtrent på dagens nivå. Utvidelsen av personkretsen i DSF som gruppen foreslår, kan fremskynde uttømmingen av fødselsnummersystemet.

Arbeidsgruppen antar at eksisterende og nye persondatasystemer vil benytte seg av de fordelene en informasjonsløs identifikator vil gi i behandling og utveksling av persondata. Videre antar arbeidsgruppen at det på et tidspunkt vil være så mange tjenester tilknyttet den nye identifikatoren at overgangen fra fødselsnummer til ny identifikator vil være naturlig også for de registrerte.

Gruppen foreslår at identifikatoren skal gjøres alminnelig kjent. For de registrerte vil dette være en identifikator som kan benyttes til å tilgjengeliggjøre informasjon om seg selv. Samtidig må det etableres en klar og tydelig forståelse av at identifikatoren ikke gir rettighet til informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig dersom mottaker ikke har hjemmel/tillatelse til å få den aktuelle informasjonen. Identifikatoren skal heller ikke kunne benyttes til autentisering for tilgang til informasjon som ikke er offentlig.

I flere sammenhenger er det argumentert for at fødselsnummer/D-nummer ikke bør utleveres fordi det inneholder bl.a. fødselsdato og kjønn. Det kan antas at en informasjonsløs identifikator kan oppfattes som mindre kontroversiell å utlevere enn fødselsnummeret slik det er i dag.

Introduksjonen av den nye identifikatoren vil by på en del utfordringer når det gjelder informasjon til de registrerte.

6.3.8 Overgangsordning

Innføring av en informasjonsløs identifikator i nær fremtid vil gi over 30 års omleggingstid for de som benytter fødselsnummer i sine systemer. Det er overveiende sannsynlig at eksisterende systemer vil ha gjennomgått en fornyelse i løpet av denne perioden hvor det vil være naturlig å introduser den nye identifikatoren.

Informasjonsløs identifikator kan tildeles maskinelt til alle forekomster i Det sentrale folkeregisteret og lagres. Nytt felt for den må etableres på linje med alle foreslåtte nye data i registeret. Koplingen kopling mellom den nye identifikatoren og fødselsnummer/D-nummer må gjøres tilgjengelig for de som har registre basert på fødselsnummer/D-nummer.

Fødselsnummer og D-nummer tildeles som tidligere, parallelt. Fødselsdato og kjønn bør legges inn som egne felter for å kunne forberede en situasjon der fødselsnummer ikke lenger eksisterer.

Identifikatoren kan tas i bruk for å hente data fra Folkeregisteret og for utveksling av informasjon med alle som har tatt identifikatoren i bruk, men fødselsnummer/D-nummer kan også benyttes som før.

Ved nyutvikling av systemer må det vurderes om det er behov for ta med fødselsnummer. Dette avhenger av hvorvidt det er behov for å utveksle data med aktører som bare har fødselsnummer i sine systemer, men kostnadene for å ta med et ekstra felt i systemene er minimale.

Innen et gitt tidspunkt for fødselsnummerserien må avvikles må alle ha tatt den nye identifikatoren i bruk i sine systemer.

6.3.9 Særmerknad

Deltager i arbeidsgruppen, Harald Hammer, ønsker å ta et forbehold når det gjelder forslaget om innføring av ny informasjonsløs identifikator. Han ønsker en nærmere kostnads- og risikoanalyse før han kan ta stilling til dette. I kostnadsanalysen må også transaksjonskostnadene tas med, videre må det tas hensyn til at bortfall av ett kontrollsiffer vil gi en meget betydelig utvidelse av antall nummer pr. dag. Han peker videre på fordelene med at nummeret i dag er informasjonsbærende. Som eksempel kan nevnes at en lege i framtiden må spørre etter både fødselsdato, kjønn og ID-nummer i stedet for bare fødselsnummer som i dag. Ved å ha fødselsdato innbakt i fødselsnummeret vil man også få en kontroll på at riktig fødselsdato er registrert. Endelig peker han på at det er lettere for folk å huske fødselsnummeret.

Arbeidsgruppens medlem Jon Berge Holden slutter seg til denne særmerkningen.

6.3.10 Arbeidsgruppens forslag knyttet til identifikator

Arbeidsgruppen foreslår primært innføring av en ny informasjonsløs identifikator, subsidiært kan antall kontrollsiffer i fødselsnummer/D-nummer reduseres fra to til ett kontrollsiffer.

Det er særmerknad fra medlemmene Harald Hammer og Jon Berge Holden som påpeker behov for mer utredning før det gjøres et valg og at det er fordeler ved bruk av fødselsnummer/D-nummer.

6.4 SAMSPILL

Fra mandatet

En målsetning for arbeidet vil være å sikre samspill med andre register. Det er viktig å høste erfaring fra Enhetsregisteret som et moderne samordningsregister for juridiske personer og også fra Oppgaveregisteret i Brønnøysund som understøtter rapportering av næringslivsdata.

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av føringer i mandatet og de behov som er fremkommet i de etater som er representert, folkeregister som inneholder en større populasjon, har en raskere oppdatering, høyere kvalitet og yter flere ”tenester” enn i dag.

For å oppnå dette må samspillet rundt persondata foregå på en mer effektiv måte enn det gjør i dag. Manglende oppdatert informasjon, tilgjengelighet og teknologiske begrensninger er noe av årsaken til at oppbygging av befolkningsregister og kopier av folkeregisteret foreligger i ulike varianter i offentlig forvaltning. De teknologiske barrierene er nå vekk og det er kun de lov- og avtalemessige forholdene som legger begrensninger for at folkeregisteret kan bli et serviceorgan innenfor befolkningsinformasjon.

I arbeidet med å finne en bedre løsning for samspill rundt grunndata om person har arbeidsgruppen sett nærmere på løsningen rundt Enhetsregisteret som er et sentralt register med ansvaret for tildeling av organisasjonsnummer for juridiske personer m.v. Loven som regulerer Enhetsregisteret legger opp til et omfattende samspill rundt grunndata om juridiske personer og ordningen har fungert meget bra i praksis. De prinsipielle løsninger som lagt til grunn når det gjelder samhandling rundt grunndata om juridiske personer kan gjenbrukes og tilpasses også for samspill rundt persondata.

Det er en viktig presisering at den utveksling av informasjon som det legges opp til i den videre framstilling forutsetter at det gjøres nødvendige tilpasninger i regelverket, sli at personopplysningsloven og lovregler for øvrig ikke er til hinder for utveksling av opplysninger og samspill om grunndata.

Videre vil vi også presisere innledningsvis at den informasjonsflyt som skal foregå i samspillet forutsettes å foregå elektronisk i de aller fleste tilfeller. Kun helt unntaksvis vil det være snakk om manuelle rutiner.

6.4.1 Forslag til løsning for bedre samspill

6.4.1.1 Erfaring fra Enhetsregisteret

Før Enhetsregisteret ble opprettet opplevde de næringsdrivende at det foregikk en stor grad av dobbeltrapporteringer, og det var liten eller ingen kontakt mellom de store innsamlere av opplysninger. Den næringsdrivende måtte sende inn meldinger med samme informasjon til flere etater, og hadde flere identifikasjonsnummer å forholde seg til. De aktuelle etatene

kunne ikke innhente informasjon fra hverandre, selv om en annen etat satt inne med mer oppdatert data. Situasjonen fortonet seg uoversiktlig og arbeidskrevende, og for det offentlige var dette en lite effektiv måte å drive forvaltning på.

Gjennom opprettelsen av Enhetsregisteret, med de store innsamlerne av data som såkalte tilknyttede register, oppnådde man en effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om juridiske personer, enkeltpersonforetak og andre registreringsenheter.

Enhetsregisteret fikk ansvaret for å foreta en entydig identifisering av alle enheter som skal registreres i de tilknyttede register og tildele ett entydig identifikasjonsnummer som alle de tilknyttede register må forholde seg til.

Registerfører for tilknyttede register fikk en rett og plikt til å bruke de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret under utførelsen av sitt arbeid. De fikk også en plikt til å holde eget register à jour i forhold til slike opplysninger registrert i Enhetsregisteret. Ved en senere lovendring har alle offentlige organ og andre register også fått en plikt til å bruke opplysningene. På denne måten er Enhetsregisteret blitt fasiten når det gjelder grunndata om næringsdrivende og andre juridiske personer.

En kritisk suksessfaktor var kvaliteten på opplysningene i Enhetsregisteret. Enhetsregisterets berettigelse og mulighet for å oppfylle sin hensikt var bla avhengig av tilstrekkelige gode regler og rutiner for å sikre best mulig kontroll og ajourhold av opplysningene i registeret.

Samspillet rundt Enhetsregisteret innebærer derfor videre at Enhetsregisteret og de tilknyttede register deler på ansvaret for å kontrollere og legge inn de ulike opplysningene i Enhetsregisteret. Enhetsregisteret har ansvaret for å identifisere enheten og tildele organisasjonsnummer som skal brukes i de tilknyttede register. De tilknyttede register har ansvar for å kontrollere og oppdatere de opplysningene som har tilknytning til det aktuelle registeret, for eksempel antall arbeidstakere eller aksjekapital. Når opplysningene er kontrollert av tilknyttet register overføres de elektronisk til Enhetsregisteret. De tilknyttede register har også i enkelte sammenhenger direkte tilgang til Enhetsregisterets saksbehandlingssystem slik at de da kan legge inn opplysninger selv.

Dersom et tilknyttet register mottar melding som gjelder opplysninger som skal kontrolleres av og registreres i ett av de andre registrene, har registeret ansvar for å formidle meldingen videre til rette register via Enhetsregisteret. Dette er med på å gjøre oppdateringen av registeret raskere.

For å sikre at samspillet rundt Enhetsregisteret fungerer mest mulig tilfredsstillende for alle parter, ble det opprettet et samarbeidsforum som består av representant for Enhetsregisteret samt representanter for de tilknyttede register. Samarbeidsforumet er et aktivt organ som har jevnlig møter hvor det utveksles informasjon og hvor problemer og behov knyttet til samspillet kan tas opp. Gjennom forumet søkes det å beholde en nær kontakt mellom registrene. Samarbeidsforumet har vist seg å være meget nyttig og man kan si at det fungerer som ”olje i maskineriet”.

Brønnøysundregistrene har for hele sin virksomhet opprettet et eget forum for brukerne av sine register. Her er brukerorganisasjonene representert. Forumet har tre hovedfunksjoner, brukeren skal kunne komme med innspill, de ulike registrene (der iblant Enhetsregisteret) skal informere brukerne om virksomheten, endringer osv, og endelig ønsker man at det kan

knyttes kontakter og utveksles erfaringer på tvers av brukerorganisasjonene. Forumet møtes en gang i året. Forumet er blitt en viktig arena for tilbakemelding og videreutvikling.

Et annet forhold som synes å utgjøre en viktig faktor for at samspillet rundt Enhetsregisteret har fungert så tilfredsstillende, er at Enhetsregisteret har en selvstendig og uavhengig rolle som registerfører. Enhetsregisteret har den samme funksjon overfor alle de tilknyttede register og har en selvstendig interesse av å yte samme service overfor samtlige.

Oppsummert, kan man si at følgende prinsipper gjelder for Enhetsregisteret og samspillet rundt registeret:

- Ett sentralt register med ansvar for identifisering og tildeling av identifikasjonsnummer
- Et uavhengig register
- Plikt for tilknyttede register og andre offentlige organ til å bruke opplysningene i Enhetsregisteret
- Ansvar for kontroll av ulike elementer deles
- Ansvar for oppdatering/ajourhold deles
- Ansvar for videreformidling av meldinger
- Aktivt samarbeidsorgan

I den videre framstilling vil disse prinsippenes anvendelse på et framtidig folkeregister og på data om personer behandles nærmere.

6.4.1.2 Ett sentralt register

Arbeidsgruppen mener det er behov for ett sentralt register også for persondata. Det er da to alternative løsninger som kan være aktuell, enten å videreutvikle dagens Folkeregister eller å etablere et helt nytt register.

I motsetning til hvordan situasjonen var for næringsdrivende enheter før opprettelsen av Enhetsregisteret, har vi i dag på persondatasiden allerede et sentralt register som tildeler identifikasjonsnummer som flere ulike etater forholder seg til. Folkeregisteret er veletablert, har innarbeidet rutiner for saksbehandling og distribusjon og fungerer på mange områder godt i dag. Men det finnes også personregister med andre identifikasjonsnummer utenfor dette registeret som det nå er ønskelig å innlemme i et felles register. for eksempel UDI sitt register over personer som er tildelt duf-nummer. Videre, når det gjelder samspill, er det på flere områder klart at Folkeregisteret ikke fungerer så godt som det kan forventes, på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som har vært de siste årene.

Alternativet å etablere et helt nytt register har den fordel at det er mulig å starte med ”blanke ark”. Det vil imidlertid kreve mer arbeid, flere ressurser og det er gruppens vurdering at det vil innebære større kostnader sammenlignet med å videreutvikle dagens Folkeregister.

Gruppen mener det da er naturlig å beholde dagens Folkeregister som det sentrale register for persondata, men nå med utvidet myndighet til å tildele identifikasjonsnummer til en større populasjon og videre med utvidet funksjon som den sentrale aktør i et nærmere regulert samspill om grunndata.

6.4.1.3 Et "uavhengig" register

Dagens folkeregister har de fleste forutsetninger for å kunne fungere som det sentrale register og knyttingspunkt i samspillet rundt grunndata om personer. Dersom en registerfører skal ivareta myndighetenes og hele samfunnets behov, er det en stor fordel at det etableres en større selvstendighet rundt Folkeregisteret. Dette kan gjøres ved hjelp av flere virkemidler.

Økonomisk sett bør Folkeregisteret ha eget budsjett som utgjør en egen budsjettpost i statsbudsjettet og som dermed ikke styres av de økonomiske rammene til den etaten registeret eventuelt er underlagt. Til sammenligning ble det i forbindelse med etablering av forvaltningsorganisasjonen for Altinn, etter mange overveiinger valgt å etablere en organisasjon i tilknytning til Brønnøysundregistrene. Det var ikke ønskelig å bygge opp en egen etat eller departementsavdeling for dette formålet. For å understreke at denne enheten skulle betjene mange interessenter som var avhengig av løsningen og gi interessentene innsyn i ressursallokeringen, ble det valgt å opprette en egen post under Brønnøysundregistrenes kapittel på statsbudsjettet. (Et annet viktig særtrekk ved den posten som ble opprettet er overførbarhet av midler fra et år til et annet.)

Det vil gjøre det enklere å skaffe til veie den nødvendige støtte fra alle aktørene i samspillet og brukerne av Folkeregisteret, at registerets økonomi ikke styres av de ulike og skiftende prioriteringer som må gjøres som en del av et felles budsjett i en større etat.

Arbeidsgruppen viser videre til den til de positive erfaringer en i Finland har med et fristilt og uavhengig register, som fungerer som et serviceorgan for hele den offentlig forvaltning og for private aktører. Med dette mener ikke arbeidsgruppen å ta stilling til dagens plassering av registeret. Men det er viktig at Folkeregisteret fremstår som uavhengig. Folkeregisteret må være i en posisjon hvor det kan yte den samme service og ivareta alle brukerens behov på lik linje. Dersom det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt registeret er i stand til å ivareta fellesskapets behov, vil det kunne svekke tilliten til registeret og dermed dets posisjon.

For å styrke Folkeregisterets posisjon må organisasjonen tildeles klare mål. Folkeregisteret skal være den viktigste brikken i samspillet om innsamling av grunndatainformasjon om personer. Det bør etableres effektive og fremtidsrettede IKT-løsninger som gjør at registeret kan ivareta denne rollen. Registeret må ha et klart mandat når det gjelder å yte service overfor myndigheter, foretak og de registrerte. Ledelsen må ha klar fokus på de mål som settes i samråd med aktørene i samspillet.

Det vil være nødvendig å tilrettelegge løsninger hos flere aktører i samspillet for å øke kvalitet og oppdateringsgrad. Investeringer må derfor foretas hos andre enn der gevinsten kan hentes ut direkte. Gevinstene vil først og fremst komme i hele samfunnet og i noen grad hos Folkeregistermyndigheten. Folkeregistermyndigheten må derfor ha nødvendig støtte i regelverk, myndighet og rammer for å bidra til at hele prosessen med oppdatering av Det sentrale folkeregisteret totalt sett bidrar til størst mulig effektivitet, oppdateringsgrad, kvalitet og bruk.

6.4.2 Tildeling av identifikasjonsnummer

Det nye folkeregisteret vil, som i dag, få ansvaret for tildeling av identifikasjonsnummer og dermed vedtaket om å registrere vedkommende person i registeret. Når nummeret er tildelt kan, og skal, dette nummeret legges til grunn av aktørene i samspillet. Ansvaret for å kontrollere opplysningen kan dog fordeles, for eksempel bør utlendingsforvaltningen ha ansvaret for kontroll når det gjelder identitet for en person som er innvandret, men ansvaret for å registrere vedkommende og tildele nummer i etterkant vil ligge hos Folkeregisteret. Se mer om ansvar nedenfor.

6.4.3 Aktører i samspillet

For et nytt folkeregister er det nødvendig å definere hvem som skal være samspillsaktører. Det naturlige utgangspunkt er at det er de som bruker data fra folkeregisteret i stor skala. Men det som er enda viktigere, og som er helt essensielt, er at det er de aktører som også *samler inn* grunndata om person som er de aktuelle samspillsaktører. Det er disse som sitter inne med informasjon som bør deles med andre. En etat som bruker data fra folkeregisteret, men som selv ikke har hjemmel til å samle inn grunndata er ikke en aktør i selve samspillet. De store brukerne er likevel viktige premissleverandører som skal og må lyttes til.

Eksempel på store aktører som vi mener samler inn informasjon på en slik måte at de kan kalles samspillsaktører er: NAV, UDI, UD, fylkesmennene og helsesektoren. Se fig 1. nedenfor som illustrerer meldingsflyten i fremtiden. Figuren er ikke uttømmende, men den viser noen eksempler på hvilke dataelementer som kan komme fra de ulike aktørene. Det er mulig at også kommunesektoren bør kategoriseres som innsamler i enkelte sammenhenger, for eksempel når det gjelder adresser. Det er også slik at folkeregisteret selv samler inn data om personer direkte fra personen. I denne sammenhengen vil da også folkeregisteret komme inn under kategorien ”innsamler”. Noen av samspillsaktørene har spesielt fagansvar for de opplysningene som samles inn, mens andre ikke har det.

Feil! Objekter kan ikke lages ved å redigere feltkoder.

Fig.1,

6.4.4 Plikt og rett til bruk av data, plikt til oppdatering

Som nevnt over anbefaler gruppen at det skal foreligge en plikt og rett for aktørene i samspillet til å bruke dataene i folkeregisteret. Det må også foreligge en plikt til oppdatering av registeret. Dette er en helt nødvendig og grunnleggende forutsetning for at et samspillet skal fungere. I motsatt fall vil de ulike aktørene kunne operere med egne register som ikke er i overensstemmelse med Folkeregisteret, bruke egne data hvis disse er mer oppdatert, uten å melde dataene videre til Folkeregisteret, og uten at andre som har behov for samme informasjon får denne. Dette er situasjonen i dag.

Det bør også foreligge en plikt for andre enn samspillsaktørene til å bruke Folkeregisteret. Offentlig myndigheter og de private aktører som er gitt direkte tilgang i loven bør også pålegges å legge opplysningene i Folkeregisteret til grunn i sin oppgaveløsning. Dette vil være med å sikre kvaliteten på Folkeregisteret ytterligere.

Den beskrevne plikten til bruk av opplysninger må likevel undergis en del begrensninger. I dette ligger at den som mottar data fra folkeregisteret ikke er bundet av plikt til bruk der opplysningene i folkeregisteret ikke kan legges til grunn i saksbehandlingen. For eksempel må NAV kunne stoppe en ytelse der NAV ikke har mottatt svar på utsendt leveattest til

pensjonist i utlandet, selv om ikke denne opplysningen kan legges til grunn for å markere personen død i folkeregisteret. Det vil videre kunne tenkes tilfeller hvor det ikke vil være praktisk mulig å legge opplysningen i Folkeregisteret til grunn. Eksempelvis kunne man tenke seg at et vitne giftet seg med den tiltalte dagen før saken skal opp i retten. Vitnet må kunne påberope seg fritak fra vitneplikten etter straffeprosessloven § 122 selv om folkeregisteret ikke er oppdatert med denne informasjonen.

Det understrekes at disse unntakene må være snevre, og at det kun er i særlige tilfeller at disse kommer til anvendelse.

En plikt til bruk av folkeregisteropplysninger og ajourføring av egne register fører til at endring og oppdatering av opplysninger kan gjøres ett sted. Videre får flere får tilgang til opplysningene som er oppdatert.

Plikten til bruk fører til økt bruk. Økt bruk av opplysninger fører til at oppdateringsbehov avdekkes i mye større grad. Sammen med plikten til oppdatering vil en dermed få et register med høyere kvalitet enn det man har i dag.

6.4.4.1 Særlig om personvern i tilknytning til forslaget om samspill

En viktig aspekt en hele tiden må ha med i behandlingen av grunndata om personer er som nevnt tidligere personvernet. Som utgangspunkt for drøftelsen av problemstillinger knyttet til personvern og samspill, er det viktig å presisere at arbeidsgruppen ikke foreslår endringer i reglene knyttet til *når* en etat kan bruke og behandle personopplysninger i sin saksbehandling. Dersom en etat i dag har hjemmel til å innhente opplysninger om personer og behandle slike opplysninger etter personopplysningsloven, vil etaten også ha det etter den nye ordningen som gruppen foreslår.

Når det gjelder innføring av plikt for alle samspillsaktører og offentlige etater til bruk av persondata fra en kilde, er en ulempe at personopplysningene spres i et større omfang. Uten plikt til bruk ville de ulike etatene kunne ha sine egne mindre omfattende register. Ved feilregistreringer ville også et system med flere uavhengige register være med på å minske risikoen for den enkelte, sammenlignet med at uriktige opplysninger ble lagt til grunn av samtlige etater.

På den andre siden skaper ordningen med pliktig bruk fra ett register god oversikt for den enkelte person over hvilke opplysninger om en selv som finnes og legges til grunn i offentlig forvaltning og saksbehandling. Det er en trygghet for den enkelte person at det finnes lovverk som pålegger etaten å kun legge til grunn de opplysninger som er kjent for personen det gjelder. Videre vet en at dersom en får ajourholdt opplysningene, og rettet opp eventuelle feil, så trenger en ikke tenke på at det kanskje kan være feil i andre register så lenge etatene er pliktig til å bruke opplysningene i Folkeregisteret. Det vil også være en stor fordel for den enkelte person at plikten til bruk av opplysninger fra ett register, medfører at det er lettere å skaffe seg oversikt over hvilke opplysninger som er registrert om en selv. Videre vil plikten til å bruke opplysningene fra registeret medføre at bruker må ta hensyn til at personer har kode 6 og kode 7, noe som fører til en bedre sikkerhet for trusselutsatte.

Når det gjelder plikten for etater til å melde opplysninger videre dersom en oppdager at Folkeregisteret ikke er à jour, kan dette i utgangspunktet virke problematisk ut fra et personvernmessig perspektiv. Det kan tenkes at en person bør få kunne operere med enkelte ulike opplysninger i forhold til forskjellige etater. Det kan også være at enkelte ser på det som

offentlig ”angiveri” og tysting at en etat skal opplyse en annen etat om opplysninger som er uriktige eller i overensstemmelse med ”sine” opplysninger. Man kan frykte at man får et ”Storebror ser deg” -samfunn. Arbeidsgruppens ser imidlertid langt flere fordeler med denne løsningen, enn ulemper. For det første er det ikke snakk om å melde videre opplysninger som en person selv ikke vil melde inn. Personen selv må medvirke enten ved at opplysningene er fylt ut på korrekt måte, slik at etaten kun sender dem videre til Folkeregisteret, eller vet at Folkeregisteret innhenter bekreftelse fra den det gjelder på at opplysningen er riktig og skal registreres. Det er slik sett aldri snakk om å registrere noe uten at personen selv vet det. Videre er det ingen grunn til å beskytte personer dersom ønsket er å skaffe seg fordeler en etter loven ikke har krav på ved å operere med ulike opplysninger overfor de forskjellige etater.

Det kan anføres at det er fare for at opplysninger kommer på avveie i en ordning med gjenbruk av data på tvers av etater og med mange saksbehandlere med tilgang til opplysningene. Arbeidsgruppen mener det imidlertid at det finnes meget gode muligheter for å sikre at opplysningene ikke misbrukes eller spres på en måte som er en trussel for personvernet. Alle saksbehandlere som registrerer opplysninger eller er inne i datasystem med personopplysninger må autorisere seg for at de i det hele tatt skal få tilgang. På denne måten er det i dag alltid mulig å se ”hvem som har gjort hva og når”. Den elektroniske lagringen og utvekslingen kan gi et langt sikrere system personvernmessig sett enn det gamle systemet hvor det ikke var mulig ha full oversikt over hvem som hadde kikket i arkivet, eller tatt kopi av et dokument.

6.4.5 Ansvar for opplysningene

For at samspillet skal fungere må det være klart hvem som har ansvaret for opplysningene som skal registreres i Folkeregisteret.

I dag er det nedfelt i regelverket at ulike etater har ansvar for å sende inn informasjon til Folkeregisteret. For eksempel skal dødsfall, vigsel, skilsmisse, adopsjon, separasjon, erverv av norsk statsborgerskap, vergemål, og endring av farskap meldes av kompetent myndighet. Personen selv skal melde opplysninger om flytting.

Disse myndighetene som samler inn og sender inn informasjon til Folkeregisteret, har vi som nevnt tidligere valgt å kalle samspillsaktører. Samspillsaktørene vil få utvidet ansvar sammenlignet med i dag.

Det må skilles mellom de opplysninger etaten har et spesielt fagansvar for og de øvrige opplysningene. I tillegg til plikt til å bruke opplysninger i Folkeregisteret, vil samspillsaktørene få en plikt til å sende inn oppdaterte opplysninger. Det gjelder også for andre dataelementer enn de etaten har fagansvar for, dersom de selv mottar informasjon som viser at Folkeregisteret ikke er oppdatert. Forutsetningen er at dataene er mottatt på en slik måte at det er mulig å sende dem videre til Folkeregisteret, det vil si at melding er underskrevet av rett person osv. Vi snakker her ikke om en oppdateringsplikt dersom etaten for eksempel muntlig får beskjed om at personen har endret adresse. I slike tilfeller må etaten informere om hvordan vedkommende skal forholde seg for å få oppdatert opplysningene.

Det vil videre være aktuelt å pålegge samspillsaktører med fagansvar å oppdatere Folkeregisteret direkte gjennom etatens eget saksbehandlingssystem som kommuniserer med Folkeregisteret.

Det kan også være aktuelt å endre fagansvarlig sammenlignet med dagens situasjon.

I den videre framstilling forsøker vi å synliggjøre hvem som vil ha ansvar for hva i samspillet. Med dette menes hvem som har ansvar for å melde opplysningene inn til registeret, hvem som har ansvaret for å kontrollere dem før de legges inn, og hvem som har ansvaret for å foreta selve registreringen. Dette ansvaret er fordelt på flere aktører, og kan variere i forhold til hva slags opplysninger det dreier seg om.

6.4.5.1 Melding inn til registeret

Som hovedregel har person selv ansvar for

- å melde inn korrekt informasjon om seg selv.
- å melde inn informasjon på korrekt måte.

Det vil imidlertid være store og viktige unntak fra dette. For umyndige personer må foreldre, verge eller andre med fullmakt melde for personen. I tillegg har lovgiver funnet det hensiktsmessig at visse typer meldinger skal meldes av det offentlig, se figur 1.

Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen inngående analyse av hvem som bør ha fagansvar for hvilke opplysninger. Så langt vi kan se er det i de fleste tilfeller grunn til å bygge videre på de lovregler om innmeldingsplikt som eksisterer på området i dag. Når det gjelder dødsmeldinger har imidlertid arbeidsgruppen kommet fram til at innmeldingsplikten bør endres slik at dødsmelding sendes direkte til Folkeregisteret i tillegg til andre instanser. Det kan også tenkes at det kan være ønskelig å gjøre andre endringer etter en nærmere utredning.

I tillegg vil samspillsaktørene ha plikt til å sende inn andre opplysninger enn ”fagopplysningene” dersom de mottar informasjon som er mer oppdatert.

6.4.5.2 Kontroll og registrering av opplysningene

Hovedregelen er videre at det er Folkeregisteret som har hovedansvar for å registrere personer og data om disse i Folkeregisteret. Folkeregisteret skal påse/kontrollere:

- At opplysningene er meldt inn slik loven krever. Med dette menes at melding og vedlegg oppfyller de formelle krav, at den er underskrevet av kompetent person osv...
- At de opplysninger som loven krever er meldt inn. Med dette menes at innholdet i meldingen er i tråd med det som etaten eller personen i følge loven har ansvar for å melde inn.
- At meldingen ikke gir et inkonsistent resultat. I dette ligger for eksempel dublettkontroll. Det vil si kontroll av at personen ikke er registrert fra før. Videre at adressen som er oppgitt er reell, at personen som har inngått giftemål ikke er registrert gift fra før osv.

Også her vil det være viktige unntak. Andre etater enn Folkeregisteret vil ha ansvaret for å kontrollere enkelte, de forhold som er nevnt over, dersom dette er mer hensiktsmessig som følge av etatens spesielle fagansvar. Eksempel her er utlendingsforvaltningen som har størst kunnskap og dermed fagansvar når det gjelder kontroll av identifikasjonsdata for utenlandske statsborgere som kommer til landet.

Arbeidsgruppen antar at ansvarsdelingen etter gjeldende rett bør legges til grunn for det nye folkeregisteret, men at det er behov for å se nærmere på hvem som skal ha fagansvaret for de dataelementer som det i dag er utilfredsstillende kvalitet på. Det vil si særlig opplysninger om personer som ikke er bosatt i Norge.

Når det gjelder postadresse har arbeidsgruppen kommet til at det ikke er betenkelig å overlate kontrollen av dette til andre myndigheter enn Folkeregisteret.

Det presiseres at for elektroniske meldinger vil mye av kontrollen kunne foregå elektronisk. Ansvarer vil likevel måtte knyttes til en etat, da det også i slike tilfeller kan oppstå feil, selv om det vil kunne skje i mindre grad.

6.4.5.3 Spesielt om personer som ikke har fast tilknytning til Norge

Gjeldene rett er innrettet på meldingsflyten for personer som er bosatt i Norge, derfor har datakvaliteten for personer som ikke har fast tilknytning til Norge vært mindre tilfredsstillende.

Når det gjelder opplysning om adresse har personer som verken er bosatt eller oppholder seg i Norge, i dag ingen meldeplikt til norsk folkeregistermyndighet. For de som fortsatt er skattepliktig til Norge, melder mange av egeninteresse fra til folkeregistermyndigheten om den postadresse de har i utlandet, evt. postadresse i Norge hvis de oppholder seg i et land med usikker postgang.

På samme måte mottar NAV et betydelig antall adresseoppdateringer, særlig når det gjelder pensjonister i utlandet. I og med at det er grunn til å anta at NAVs utenlandsportefølje hva gjelder utflyttede fra Norge er større enn den skatteetaten har, vil naturligvis adressekvaliteten på disse hos NAV være bedre.

Juridisk sett er folkeregistermyndigheten i kraft av registerfører per i dag ansvarlig etter skadeserstatningloven kap. 2, jfr. tvistemålsloven kap. 30 for innholdet. Dette innebærer at folkeregistermyndigheten må kontrollere meldingen før den registreres. I den nye ordningen rundt samspill av adresser, må de adresseopplysninger NAV har, tilfalle folkeregisteret. Dette vil si at adressemeldinger som NAV mottar, må oversendes folkeregistermyndigheten. Navs rolle og rekkevidde av ansvarsforholdet må i den forbindelse avklares. Det må tas stilling til om hvilke deler av kontrollen som kan utføres av NAV. Det naturlige her vil være at NAV kontrollerer at det er en melding om endring av postadresse som er kommet inn fra riktig person og at meldingen inneholder de opplysninger som er nødvendig for å registrere denne. I så fall vil NAV ha ansvaret for kvaliteten. Det vil gå fram av registeret at opplysningen er kommet fra NAV. Arbeidsgruppen anbefaler at NAV får en slik rolle i forhold til autentisering av avsender av selvdeklarasjon og at innholdet er tilstrekkelig for registrering.

Når det gjelder sivilstandsmeldinger NAV mottar, ligger kontrollansvaret etter dagens ordning andre steder. For fødsler i utlandet på personer som er norske statsborgere vil kontrollansvaret ligge hos passmyndigheten og folkeregistermyndigheten. Når det gjelder sivilstandsendringer (vigsel og død), vil det ligge hos folkeregistermyndigheten, jfr. ekteskapsloven § 10, da folkeregisteret på dette område har positiv troverdighet mht. utstedelse av prøvings- og ekteskapsattester med unntak av saker der kompetansen er lagt til tingretten, jfr. ekteskapsloven § 7 litra e annet ledd. For skilsmisser er ansvaret etter samme lovs § 7 litra e siste ledd lagt til departementet (fylkesmannen) etter reglene i lov av 2. juni 1978 nr. 38 § 4 (anerkjennelse av utenlandske skilsmisser og separasjoner). Arbeidsgruppen

kan ikke se at det er ønskelig å gjøre noen endringer i ansvarsfordelingen her. I lys av registerets utvidede formål, ser imidlertid arbeidsgruppen nødvendigheten av å tilrettelegge for utveksling av personinformasjon mellom samspillsaktørene, også for personer bosatt utenlands. Derfor foreslås det at NAV, og andre samspillsaktører, gis rett og plikt til å videreformidle mottatte meldinger til kompetent myndighet, som gis rett og plikt til å kontrollere og registrere dem.

Eksempel på annen samspillsaktør i denne sammenheng er utledningsforvaltningen, herunder utenriksstasjonene. En større del av utlendingsforvaltningens populasjon vil i framtiden tilgjengeliggjøres gjennom folkeregisteret. Utenlandsadresse vil typisk være en opplysning som kan overføres i den forbindelse.

Det bør i størst mulig grad tilrettelegges for elektronisk meldingsgang mellom aktørene slik at registerets innhold i størst mulig grad blir i overensstemmelse med de faktiske forhold.

6.4.6 Ajourholdsplikt for person selv

I tillegg til at etater etter nærmere bestemte regler plikter å sende inn oppdatert informasjon i tilfeller hvor det skjer endringer i opplysninger som er registrert, må det også foreligge en ajourholdsplikt for den registrerte person selv, i tilfeller hvor lovegiver har pålagt personen meldeplikt for den aktuelle opplysning. Eksempel på slik opplysning er adresse. Dersom en person flytter, plikter vedkommende å melde fra til folkeregisteret. Slik er reglene for bosatte også i dag.

Etter dagens regelverk er det imidlertid et problem at opplysninger om utvandrede og D-nummerpopulasjonen ikke pliktes ajourført. Registeret har for disse personer dermed svært varierende kvalitet.

For personer som for eksempel er utvandret vil det likevel ikke alltid være behov for den samme type oppdatering som for bosatte. Dersom personen ikke lenger har noe med norske myndigheter å gjøre, vil det være unødvendig å pålegge personen å holde opplysninger i registeret à jour. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at plikten til å holde de aktuelle opplysningene à jour gjennomføres for alle personer som har, eller påberoper seg rettigheter eller plikter. Når den eller de aktuelle rettigheter eller forpliktelser i Norge er falt bort, må også plikten til ajourhold falle bort.

Et oppdatert folkeregister er viktig for myndighetene. Den viktigste aktøren for å få til dette er de registreringspliktige. Folkeregisteret bør derfor kunne tilby tjenester til de registreringspliktige som et insitament til å holde "egen informasjon" oppdatert. Eksempler på slike tjenester kan være:

- Oppdatering av egen adresse informasjon (bostedsadresse, postadresse og sekundæradresse)
- Oppdatering av kontakthinformatjon (eID, e-post adresse og telefon nummer)
- Reservasjon for bruk av informasjon
- Oppslag på navn og kontakthinformatjon for andre personer

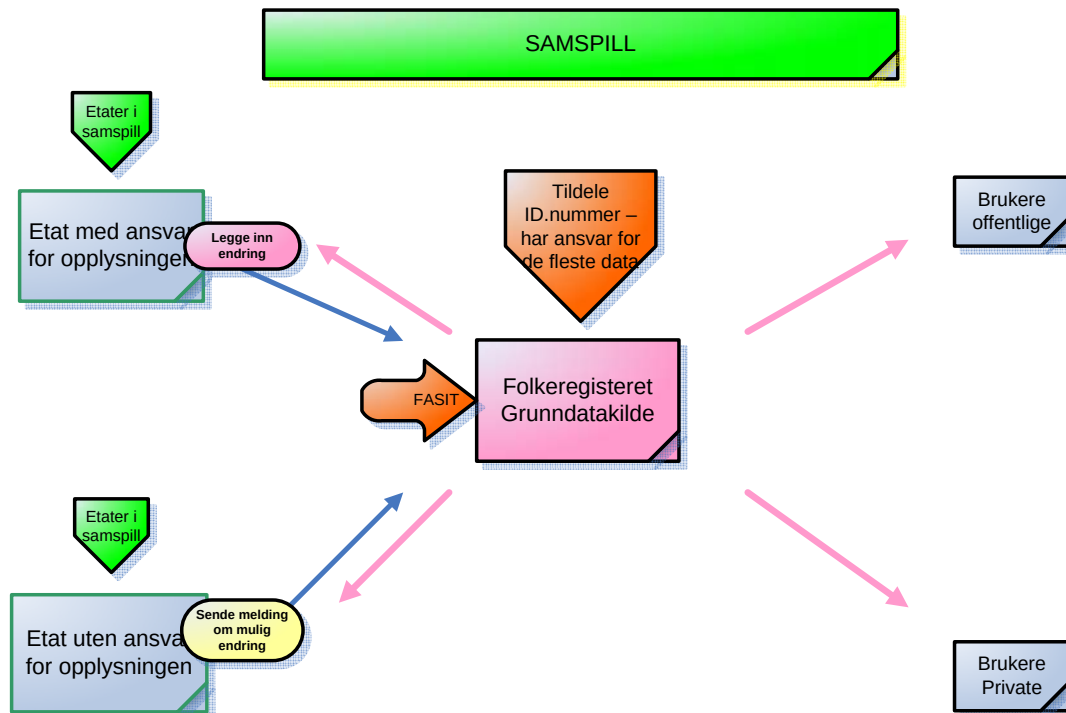


Fig. 2

6.4.7 Elektronisk saksbehandling og meldingsflyt

Ett sentralt tiltak for å øke effektiviteten, oppdateringsgraden og kvaliteten i registeret er å sørge for at all rapportering til registeret og at saksbehandlingen i størst mulig grad skjer elektronisk. Skattedirektoratet har tilrettelagt infrastruktur for å kunne ta imot informasjon elektronisk, men det er behov for å utvikle løsninger hos de instanser som avgir informasjon. Nødvendige tilpasninger må også gjøres på mottakersiden hos Skattedirektoratet for å behandle de innkommende transaksjoner etter hvert som de utvikles.

Eksempler på dette er rapportering av fødsler, dødsfall, navnevalg, vielser/partnerskap, separasjoner/skilsmisser og rekvirering av D-nummer.

Det store volumet av meldinger til registeret i dag er melding om flytting fra personen selv. Dette kan nå meldes elektronisk. I denne løsningen kan også endring av postadresse til Posten Norge AS meldes. Dette er en løsning som markedsføres godt og det er grunn til å anta at andelen elektroniske flyttmeldinger vil øke betydelig. Alle som gjør bruk av informasjon fra Folkeregisteret må i størst mulig grad oppfordre brukere til å benytte den elektroniske flyttmeldingen. En viss andel manuelt innsendte flyttmeldinger må likevel påregnes i lang tid framover.

Økt bruk av elektroniske løsninger vil gi fleksibilitet med hensyn til organisering av registreringsfunksjonen. Det vil si om registreringen skal være lokal eller sentraliseres til ett eller flere registreringskontorer. Omorganiseringen som er foretatt i Skatteetaten har allerede medført en regionalisering av registreringen i forhold til tidligere. Verdien av lokal registrering er knyttet til at kunnskapen om lokale forhold bidrar til å sikre kvalitet i registeret. Dette har spesielt betydning i små samfunn, mens effekten er begrenset i de store byene. Dersom lokalkunnskap skal tillegges stor vekt bør det vurderes å utnytte lokalkunnskap på kontorer innenfor hver kommune. For tiden er det NAV og kommunene

selv som har ett eller flere kontorer innenfor kommunene. Det foreslåtte samspillet mellom mange aktører vil i seg selv kunne bidra til den kvalitetsheving som lokalkunnskap kan gi.

Effekten av de tilrettelegginger som gjøres for å melde elektronisk kommer hele samfunnet til gode i form av bedre kvalitet i tillegg til de rasjonaliseringseffekter dette medfører for registerfører. De direkte gevinstene hos de som melder inn informasjonen kan i noen tilfeller være liten.

Det må forutsettes at saksbehandlingen, og meldingsflyten i samspillet i størst mulig grad vil foregå elektronisk. Manuell rapportering bør kun skje der det er personen selv som melder.

Alle etatene eller aktørene som er med i samspillet vil ha egne datasystemer. I et framtidig samspill bør all meldingsgang enten skje ved system-system kommunikasjon, eller gjennom direkte tilgang gjennom et felles saksbehandlingssystem. Det er mest realistisk med en system-system kommunikasjon, hvor registrering, kvalitetssikring og oppdatering av Folkeregisteret er en integrert del av etatens arbeidsprosess. Oppdatering av Folkeregisteret vil være for informasjon som Oppdatering av Folkeregisteret vil være for informasjon som en aktør i samspillet har ansvar for. Det er viktig at alle registreringer inneholder registreringstidspunkt, samt hvem i hvilken etat som har gjort registreringen

For å illustrere hvordan samspillet vil fungere kan vi se nærmere på meldingsflyten i noen konkrete tilfeller:

- Nymelding – tildeling av identifikasjonsnummer

Første eksempel: En utlending kommer til Norge og søker om oppholdstillatelse her. UDI vil da ha ansvaret for de opplysninger som registreres på denne personen. UDI kontrollerer da at de har tilstrekkelig med opplysninger om denne personen til at det er mulig å tildele vedkommende et norsk identifikasjonsnummer. De data som da er nødvendig for å tildele et identifikasjonsnummer kan en kalle for identifikasjonsdata, og må være med i den elektroniske meldingen som sendes Folkeregisteret. Folkeregisteret vil foreta eventuelle ytterligere kontroller, for eksempel dublettkontroll, før identifikasjonsnummer tildeles. Øvrige data, tilleggsdata, skal registreres hvis de finnes. Disse vil UDI ha ansvaret for å kontrollere og registrere.

Andre eksempel: Barn født av norsk mor på norsk sykehus.

Jordmoren(sykehuset) har ansvaret for å melde denne opplysningen. Fødselen med tilhørende informasjon registreres i et datasystem for dette formål. En elektronisk fødselsmelding sendes til Folkeregisteret, som har ansvaret for kontroll av disse opplysningene. Folkeregisteret kontrollerer at opplysningen er tilstrekkelig og tildeler identifikasjonsnummer.

- Endringsmelding

Første eksempel: En person er i kontakt med en samspillende etat, og det kommer frem at folkeregisteret ikke er oppdatert. Etaten har ikke ansvar for opplysningen, og må bistå personen med å få meldt endringen. Denne bistanden kan enten bestå i å informere om muligheten til å melde elektronisk, gi tilgang til PC hvor tjenesten kan nås eller å hente ut meldingsskjema og påta seg og videresende dette til folkeregisteret, eller i å la personen selv melde endringen via Internet. Dersom etaten mottar et ferdig utfylt meldeskjema, skal dette

videresendes til Folkeregisteret. Etaten har ikke ansvar for kontroll av innhold eller formkrav, men har kun et ansvar for å veilede og videresende.

Andre eksempel: En etat har fått en indikasjon på at en opplysning, som etaten ikke har ansvar for, ikke er oppdatert. Etaten har ikke direkte kontakt med personen, slik at man ikke får veiledet vedkommende i å melde endring. Etaten varsler ikke Folkeregisteret om at opplysningene ikke er oppdatert. På sikt bør man vurdere om enkelte nærmere bestemte aktører kan melde slike indikasjoner Folkeregisteret.

Tredje eksempel: En innsamler med ansvar for en spesifikk opplysningstype mottar informasjon som ikke er i overensstemmelse med det som er registrert i Folkeregisteret. Siden denne innsamleren har ansvaret, kan opplysningen rettes av innsamler selv. Etter at opplysningene er kontrollert og registrert sendes opplysningen videre til Folkeregisteret som dermed blir oppdatert.

Fjerde eksempel: Dødsmeldinger. Dødsattesten som utstedes av lege er grunnlag for dødsmelding. Det bør legges opp til en løsning for elektronisk registrering av dødsattest som samtidig generer en elektronisk melding til Det sentrale folkeregisteret, inneholdende identitet og dødsdato. De instanser som skal ha melding om dødsfallet underrettes om dette av Det sentrale folkeregisteret. Det foreslås ikke endring i legens plikt til å melde dødsårsak til dødsårsaksregisteret eller unaturlig dødsfall til politiet særskilt.

6.4.8 Avtale om informasjonsinnhenting

Fundamentet i det «nye» folkeregisteret vil være registerforvalter og de samspillende etatene – det er her helheten i registeret vil bli forvaltet. Det kan allikevel hende at det på enkelte områder kunne være hensiktsmessig at også andre aktører innrapporterte data uten at de dermed ble en del av selve samspillet. Registerfører bør derfor gis mulighet til å inngå selvstendige avtaler om innrapportering av persondata, såfremt dette skal brukes til å oppfylle registerets formål. Eksempelvis kunne man tenke seg folkeregisteret inngikk avtale med utenriksstjenesten om at utenriksstasjonene rapporterte inn ny adresse på de registrerte som er bosatt i utlandet.

6.4.9 Større effektivitet, bedre kvalitet og bedre tilgang til oppdatert informasjon

Den ordningen med elektronisk samhandling som er skissert over, vil kunne gi store gevinster når det gjelder effektivitet i saksbehandlingen rundt grunndata om personer. Videre vil kvaliteten på Folkeregisteret og opplysningene i registeret bli bedre som følge av den lovpålagte plikten for samspillsaktørene til oppdatering av registeret. Tilgangen til oppdatert informasjon vil også bli bedre gjennom plikten til gjenbruk av informasjonen i Folkeregisteret.

6.4.10 Samarbeidsorgan

For at samspillet skal fungere er det ikke bare nødvendig med regler for hvordan saksbehandlingen skal foregå, hvem som skal ha kontrollmyndighet osv. Aktørene må ha en arena hvor de kan møtes, diskutere ulike tema og komme med innspill når det gjelder forhold som er av betydning for samspillet. Det er viktig at Folkeregisteret får kjennskap til hvilke behov både aktørene i samspillet og de øvrige brukerne av Folkeregisteret har. Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes et samarbeidsforum likt det som i dag eksisterer for

Enhetsregisteret og de tilknyttede register. Her kan partene som er med i samspillet møtes jevnlig for utveksling av erfaring, behov og ideer som er meget nyttige i et velfungerende samarbeid. Videre foreslås det at det opprettes et brukerorgan hvor de store brukerne av folkeregisterdata er representert, samt Folkeregisteret og eventuelt noen av de store samspillsaktørene.

6.4.10.1 Samspillsforumet

Organet som består av aktørene i samspillet og Folkeregisteret har vi i den videre framstilling valgt å kalle for samspillsforumet.

De aktuelle kandidater til samspillsforumet er de som samler inn informasjon av et visst omfang, eksempel: helsesektoren, UDI, kommunene, statens kartverk, Posten, UD, Barne- og likestillingsdepartementet. I tillegg foreslås å inkludere SSB. SSB samler ikke inn informasjon, men har over mange år bygd opp betydelig erfaring og kompetanse i samspill mellom grunndataregistre. SSB kan være en bidragsyter når det gjelder kvalitetsmåling og dokumentasjon. Videre følger det av statistikkloven at det skal tas hensyn til statistikkformål når offentlig register utvikles.

For at forumet skal fungere tilfredsstillende og ha en reell innflytelse, er det viktig at deltagelsen er forankret i ledelsen, men ikke på et for høyt nivå. Representanten må kjenne til de faglige utfordringer samtidig som hun eller han er i en posisjon som gjør at vedkommende blir lyttet til i sin egen organisasjon. Det kan være at møtet en gang i året også kan bestå av toppledere for derved å sikre forankringen og kunnskapen opp i organisasjonene.

Forumet må møtes jevnlig, en aktuell møtefrekvens kan være kvartalsvis.

Formålet til forumet må være å løse de faglige utfordringer som oppstår i samspillet. Det skal i utgangspunktet ikke være et teknisk forum, men dersom det er oppstår problemer eller tas opp saker som har en teknisk side, må disse kunne bringes videre til de ulike etaters respektive IT-avdelinger for nærmere avklaringer. Det er også viktig at forumet blir en kanal for informasjon fra folkeregisteret til aktørene, slik at disse vet hvilke utfordringer etaten har, får kjennskap til endringer som foretas osv.

For at samspillsforumet skal kunne utrette noe på bakgrunn av de innspill som kommer opp, er det helt vesentlig at ressursituasjonen til folkeregisteret bedres slik at registeret faktisk er i stand til løse de sakene som blir tatt opp i forumet. Fra Folkeregisterets har arbeidsgruppen fått opplyst at det er et stort problem i dagens system at Folkeregisteret ikke har vært i stand til å gjøre noe med en del av de sakene som er tatt opp i møter med brukerne, fordi ressursituasjonen har forhindret det.

6.4.10.2 Brukerforum

Også etter mønster fra Enhetsregistersamarbeidet kan det være en fordel å ha et eget forum for brukerne av Folkeregisterdata. Her kan brukerne komme med viktig tilbakemelding til Folkeregisteret om forhold som er av betydning for dem og omvendt.

Formålet til brukerforumet må være å formidle nyttig informasjon fra brukerne til Folkeregisteret om hvilke behov og ønsker disse har, samt for Folkeregisteret å gi informasjon til brukerne om nyheter, endringer osv.

Det er viktig at også dette forumet har en reell innflytelse. Det nytter lite at samspillet rundt grunndata forløper smertefritt, dersom store brukere for ikke får den informasjonen de trenger eller de data de har behov for.

For at en skal sikre at tilbakemeldinger som kommer opp her også når de øvrige samspillsaktører kan det være aktuelt at noen av disse er med på møte i brukerforumet. For øvrig må mange av de samme forutsetninger om forankring, ressursituasjon osv som ble nevnt over gjelde også for brukeforumet.

6.4.11 Arbeidsgruppens forslag til samspill

Arbeidsgruppen foreslår en ordning med samspill omkring opplysningene i Folkeregisteret. Samspillende etater får en plikt til å oppdatere opplysningene i Folkeregisteret. Også den enkelte person vil få en ajourføringsplikt.

Meldingsflyten mellom samspillende etater skal foregå elektronisk.

Andre etater enn Folkeregisteret kan få en plikt til å kontrollere enkelte av opplysninger i forbindelse med registrering. Konkret forslag her er NAV som skal kunne kontrollere en del av opplysningene knyttet til personer som er bosatt i utlandet.

Det foreslås videre en plikt for samspillende etater og offentlige etater å bruke opplysningene i Folkeregisteret.

Det legges opp til at det skal være aktive samarbeidsorgan som sørger for at samspillet fungere optimalt gjennom med reell innflytelse og gjennomslagskraft.

6.5 TILGANG TIL OPPLYSNINGENE

Fra mandatet:

Gruppen bes vurdere prinsippene for utlevering av opplysninger fra folkeregisteret. Bør det for eksempel defineres et sett opplysninger som skal være allment tilgjengelig og ikke underlagt taushetsplikt? Bør tilgangen til/utleveringen av opplysninger fra folkeregisteret være avhengig av hvem som skal bruke opplysningene og hva de skal brukes til? Er det hensiktsmessig å videreføre dagens skille mellom utlevering til privat og offentlig virksomhet? Bør utlevering av opplysninger baseres på en kombinasjon av disse utgangspunkter? Behov for døgnåpen tilgjengelighet må også vurderes.

Folkeregisteret vil inneholde personlige opplysninger av mer eller mindre sensitiv karakter, og i hvilken grad en opplysning oppfattes som sensitiv, kan være subjektivt betinget. Ettersom registeret delvis er basert på borgers deklarasjon, og opplysningene er framkommet som ledd i et tillitsforhold, vil folkeregistermyndigheten være avhengig av å ha den nødvendige tillit i befolkningen. I den grad økt tilgjengelighet til registeret må antas å ha betydning for kvaliteten i registeret, bes vurdert om det kan avhjelpes ved andre tiltak, for eksempel en reservasjonsadgang.

Folkeregistermyndighetenes taushetsplikt må vurderes i sammenheng med tilgjengeligheten/utlevering av opplysninger fra registeret.

Personvern- og forbrukerinteresser står sentralt ved utlevering av opplysninger fra registeret. Arbeidsgruppen bes utrede eventuelle personvernrettslige skranker og andre hensyn som taler mot utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret

Etter dagens lovverk er hovedregelen som tidligere nevnt at offentlig myndighet har tilgang til opplysninger dersom det er behov for det i forbindelse med utøvelse av deres virksomhet og det er nedfelt i lov eller regler fastsatt av kongen.

Privatpersoner kan få tilgang til opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt dersom de har behov for slike opplysninger for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter. (Opplysninger som ikke er undergitt taushetsplikt en persons fulle navn, fødested, fødselsdato og personnummer, adresse og eventuell dødsdato).

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det er en del uheldige sider ved dagens ordning, og vil derfor foreslå enn annen og mer åpen tilgang enn den vi har i dag. Vi vil i det følgende gjøre rede for svakheter ved dagens ordning, samt vurdere fordeler og ulemper ved et åpnere register. Særlig vil personvernmessige vurderinger stå sentralt.

6.5.1 Personvernmessige skranker

Behandlingen av personopplysning i Folkeregisteret er omfattet av personopplysningsloven, jf paragraf 3. Lovens formål kommer til uttrykk i paragraf 1, formålet er ”å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger”. Videre heter det at ”loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behov for personlig integritet, privatlivets fred, og tilstrekkelig kvalitet på opplysningene.” Nærmere regler om hvordan personopplysninger kan behandles følger av lovens kapittel 2.

Arbeidsgruppen er kommet til at en ønsker en økt tilgjengeliggjøring sammenlignet med i dag. For å beskytte personer mot at personvernet blir krenket gjennom en økt tilgjengeliggjøring, er det nødvendig at det settes grenser for hvilke opplysninger som skal tilgjengeliggjøres, hvem som skal kunne motta opplysninger og hva de skal kunne brukes til. I tillegg til dette vil reservasjonsmuligheten forsterke den enkeltes vern.

Gruppen mener at tilgang til og bruk av oppdaterte personopplysninger i alle sammenhenger er godt personvern. Når det i tillegg gis anledning til reservasjon mot ulike typer bruk kan hver enkelt bestemme i hvor stor grad opplysningene skal være tilgjengelig.

6.5.1.1 Særlig om trusselutsatte

I noen tilfeller vil en person ha behov for ytterligere vern enn etter de forhåndsregler som er skissert foran. Det gjelder personer som er utsatt for trusler på liv og helse, som for eksempel kvinner som lever i skjul for en voldelig ektemann. Som i dag vil disse

trusselutsatte personer kunne komme inn under de beskyttelsestiltak som er omfattet av kode 6 og kode 7 (Beskyttelsesinstruksen). Det er selvsagt meget viktig at opplysninger om disse personer ikke tilgjengeliggjøres for forfølgeren.

Regelverket om skjerming av trusselutsatte personer er i dag mangelfullt. Den eneste detaljerte regulering av hvem og hva som skal skjermes finnes i folkeregisterforskriften § 37, som sikrer at bostedsadressen skjermes for uvedkommende, og folkeregisterets taushetsrett etter folkeregisterloven § 12. Overordnede rutiner for skjerming finnes i beskyttelsesinstruksen (som kun gjelder statlig sektor og som ikke griper inn i lovbestemte rettigheter) og personopplysningsloven. Skjermingen er knyttet til bostedsadressen i Folkeregisteret, det betyr for eksempel at adressen til eiendommer den trusselutsatte eier, ikke omfattes av skjermingen.

Arbeidsgruppen har i utredningsperioden fått kjennskap til at det i enkelte tilfeller er et stort problem at opplysningene om at en person har beskyttelse i form av kode 6 eller 7 ikke når tilstrekkelig ut til brukeren av Folkeregisteret. Dette henger gjerne sammen med at interne system i en etat ofte ikke blir oppdatert fra DSF slik at man da ikke fanger opp at en person er har fått kode 6 eller 7. Dessuten kan det finnes andre skjermingsverdige opplysninger hos mottaker, men som mottaker ikke skjermes pga manglende kjennskap til at personen er trusselutsatt. Til syvende og sist kan da den trusselutsatte miste beskyttelsen ved at den person hun eller han trenger beskyttelse mot får kjennskap til de skjærmede opplysningene.

Det er viktig at sikkerhetsløsninger rundt utveksling og distribusjon gjøres så gode at opplysninger om skjærmede personer aldri slipper ut til uvedkommende på grunn av dårlige datatekniske løsninger eller rutiner verken i samspillet eller intern hos de forskjellige aktører. Arbeidsgruppen viser til at det er nedsatt en arbeidsgruppe under Justisdepartementet som skal se på tiltak for trusselutsatte, og kommenterer derfor ikke trusselutsattes situasjon ytterligere.

6.5.2 Ulemper med dagens ordning

Arbeidsgruppen mener at det regelverket som i dag eksisterer for utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret til private er uheldig. Utgangspunktet i folkeregisterlovens § 13 (1) er at de opplysningene man kan kalle for sentrale opplysningene er unntatt taushetsplikt. Opplysninger som det ikke gjelder taushetsplikt for kan utleveres til personer og private institusjoner når opplysningene er nødvendige for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter.

Når det gjelder enkelthenvendelser om utlevering av opplysninger om enkeltpersoner, blir det i praksis normalt utlevert opplysninger om bla fødselsnummer eller adresse til navngitte personer, når en sakslig grunn påberopes, for eksempel at en skal bruke opplysningene til søk i Løsøreregisteret og dermed trenger sikker identifikasjon.

Ved utlevering av opplysninger om flere personer (masseopplysninger), må det foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, både med hensyn til om grunnvilkåret om at opplysningene er nødvendig for å ivareta lovmessige rettigheter og plikter er oppfylt, og i forhold til hvor tungt andre hensyn skal vektlegges.

Problemet med denne ordningen er særlig knyttet til fødselsnummer. Det er en generell oppfatning om at fødselsnummeret vårt er hemmelig. De fleste tror at det kun er personen selv, offentlig myndighet og dem du eventuelt selv måtte gi fødselsnummeret til som vil

ha kjennskap til det. Dette gapet mellom realiteter og den enkeltes oppfatning skaper en uheldig situasjon. Fødselsnummeret blir brukt som pinkode/passord i mange sammenhenger på grunn av forestillingen om at fødselsnummeret er hemmelig, og at det derfor er det godt egnet som pinkode/passord. Når det tvert imot er enkelt for hvem som helst å få kjennskap til fødselsnummer, ser man at misbruksfaren er stor.

Gruppen er av den oppfatning at dersom fødselsnummeret som utgangspunkt er allment tilgjengelig og at hvem som helst kan få kjennskap til det, uten å måtte oppgi et spesielt behov, vil det ikke være sikkert som pinkode og dermed vil misbruksfaren minske.

Videre vises til den svenske ordning rundt tilgjengelighet som legger opp til full åpenhet. Representant for svenske myndigheter har opplyst til arbeidsgruppen at det i Sverige ikke har vært problem med misbruk og svindel som følge av denne åpenheten.

6.5.3 Opplysninger som i utgangspunktet skal være åpne

Gruppen foreslår en større tilgang til informasjonen i registeret. Det er likevel ikke slik at alle opplysningene i Folkeregisteret trenger eller skal være åpne for enhver.

Det er her naturlig å ta utgangspunkt i de data som er nødvendig for å identifisere en person og kontaktopplysninger om denne personen. Dette betyr at opplysninger som alle bør få tilgang til på enkeltpersoner og grupper, og som ikke bør underlegges taushetsplikt er:

- Identifikator (D-nummer, fødselsnummer)
- Gjeldende navn
- Fødselsdato
- Kjønn
- Bostedsadresse
- Postadresse
- Sekundæradresse
- eID
- E-registrert
- e-mailadresse
- mobiltelefonnummer
- fasttelefonnummer
- Reservasjoner
- Beskyttelseskode

Dette er opplysninger som er knyttet til identifisering av person, hvor denne personen befinner seg og hvordan personen kan kontaktes. Slike opplysninger er nødvendig i mange sammenhenger, både for offentlig myndighet og private.

Beskyttet informasjon for personer med kode 6 og 7, og personer som har reservert seg mot den aktuelle bruk vil ikke inngå i en slik oversikt.

Arbeidsgruppen mener i utgangspunktet at opplysninger som er allment tilgjengelig for enhver er av en slik karakter at de bør kunne gjenbrukes åpent i samfunnet. Det kan imidlertid tenkes at opplysningene brukes i en sammenheng som ikke er ønsket. Det bør derfor være mulig å reservere seg mot bruk av opplysningen til gitte formål. En

hensiktsmessig ordning vil kunne være å gruppere en del generelle bruksområder som det er mulig å reservere seg mot.

Selv om en person ikke har reservert seg, bør det likevel være slik at hun eller han har en beskyttelse mot at opplysningene ikke brukes på en annen måte enn de er utlevert for eller på en slik måte at det kan oppleves krenkende eller støtende. Det bør heller ikke være anledning til å direkte videreformidle opplysningene med eller uten betaling eller til å publisere opplysningene. Dette kan være en del av de generelle vilkårene ved levering av informasjon fra Folkeregisteret.

Arbeidsgruppen ser her for seg en omgjøringsadgang som innebærer at Folkeregisteret kan etterprøve om opplysningene er blitt brukt på en slik måte. For å kunne håndheve dette kan det legges inn fiktive kontrollpersoner etter den ordning det er i Finland. I så fall bør brukeren kunne nektes videre tilgang for det angitte formål eller for en periode. Utover dette skal det fra Folkeregisterets side ikke være noen kontroll med hvordan de åpne opplysningene i folkeregisteret skal brukes.

6.5.4 Tilgang basert på hvem som skal ha opplysningene

Personvernlovgivningen setter opp en del krav for behandling av personopplysninger. Blant annet må det foreligge et saklig behov for behandling av personopplysninger.

Når det gjelder de identifiserende opplysningene, opplysningen om adresse og kontaktopplysninger som nevnt ovenfor, vil disse som hovedregel være tilgjengelig for enhver, uavhengig av om det er privatperson som ber om opplysningene, det offentlige eller privat virksomheter.

Den registrerte selv må i utgangspunktet ha tilgang til alle opplysninger om seg selv. Det vil være naturlig at tjenestene i Minside utvides til å omfatte alle opplysninger i Folkeregisteret. Enkeltpersoners mulighet til å få tilgang til alle opplysninger om seg selv gir i tillegg til innsikten i hva som er registrert også være et viktig for kvalitetskontrollen av de registrerte opplysninger. Knyttet til denne tilgangen må det være tilgjengelig informasjon om hvordan den registrerte skal forholde seg dersom opplysningene oppfattes som feil.

Aktører som driver offentlig myndighetsutøvelse eller tjenesteyting vil kunne få tilgang til all informasjon i Folkeregisteret, såfremt de trenger dette i sin oppgaveløsning. Disse vil også få informasjon om personer med kode 6 og kode 7, samt personer som har reservert seg. For personer med kode 6 vil adresse alltid være skjult for andre enn særlige saksbehandlere i Folkeregisteret. Tilsvarende bør gjelde for andre offentlige etater som får slik tilgang.

For privat virksomhet kan det unntaksvis tenkes tilfeller hvor det er behov for data utover de opplysninger som er åpent tilgjengelig, det vil si for eksempel opplysninger om familierelasjoner. Privat virksomhet har i dag i flere tilfeller tilgang til Folkeregisteret. Det bør legges opp til en lovbestemt tilgang for privat virksomhet som har behov for basisopplysninger fra registeret. Dette gjelder blant annet banker og forsikringsselskap som også har en omfattende rapporteringsplikt til myndighetene. Det er i den sammenheng behov for tilgang til opplysninger om alle som er oppført i Folkeregisteret.

Privat virksomhet bør få slike opplysninger med unntak den informasjonen som er beskyttet for personer som har behov for særskilt beskyttelse (etter kode 6 og 7).

I andre særlige tilfeller hvor det er behov for opplysninger utover disse som er allment tilgjengelig, må det dokumenteres at den aktuelle bruker har et behov som er hjemlet i lov for at det skal kunne gis informasjon.

6.5.5 Reservasjonsmuligheter

Arbeidsgruppen ser at det i enkelte sammenhenger kan være uheldig med full åpenhet omkring opplysninger, selv om det er opplysninger som ikke skal være taushetsbelagt. Tanken om at fødselsnummeret bør være hemmelig sitter for eksempel antagelig godt forankret. Selv om gruppen mener det er en ubegrunnet frykt for at fødselsnummeret kan bli misbrukt ved åpenhet, kan det være en fornuftig tilnærming at det er mulig å reservere seg mot at opplysningene utgis.

Vi mener man bør ta utgangspunkt i type bruk, og definere reservasjonsretten til kategorier av bruk. Reservasjonsretten gjelder kun ovenfor brukere som ikke har tilgang til opplysningene med hjemmel i lov.

Vi mener som et utgangspunkt at det er naturlig med følgende kategorier:

- 1) Reservasjon mot å bli kontaktet med direktesendt reklame
- 2) Reservasjon mot å bli kontaktet av humanitære organisasjoner
- 3) Reservasjon mot oppdatering av kunderegistre og medlemsregistre
- 4) Reservasjon mot bruk av opplysninger til markedsføringsformål
- 5) Reservasjon mot oppslag

Når det gjelder 1) reservasjon mot direktesendt reklame og 2) mot å bli kontaktet av humanitære organisasjoner er det allerede i dag mulighet for å reservere seg mot adressert reklame og mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret. Den enkelte kan også reservere seg mot reklame fra humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Gruppen foreslår ingen endring av denne ordningen. Direktemarkedsførere skal, iflg personopplysningsloven § 26, oppdatere seg mot Reservasjonsregisteret minst 4 ganger i året. Gruppen er kjent med at forslag til ny markedsføringslov ble sendt ut på bred høring sommeren 2006 av Barne- og likestillingsdepartementet. Høringen tar opp mulige endringer i forbrukernes mulighet til å reservere seg mot adressert og uadressert reklame i posten, telefonmarkedsføring og dørsalg. Det foreligger ingen konklusjoner fra dette arbeidet.

Gruppen har i 3) reservasjon mot oppdatering av kunderegistre og medlemsregistre ikke sondert mellom de to typer registre. I mange tilfeller er dette i praksis samme situasjon, for eksempel ved medlemskap i bokklubber. Det er grunn til å anta at majoriteten av personer ønsker at riktige og oppdaterte personopplysninger skal benyttes i de kunde- og medlemskapsforhold vedkommende har, uten at dette må meldes særskilt til hvert enkelt register, men en reservasjonsadgang vil gi den enkelte mulighet til å hindre slik bruk. På tross av at den enkelte kan be seg strøket fra kunde og medlemsregistre, kan en slik reservasjonsrett være av interesse.

I 4) Reservasjon mot bruk av opplysninger til markedsføringsformål har gruppen tenkt seg at det kan være ønskelig for den enkelte å unngå at opplysningene i Folkeregisteret benyttes til å sette opp tilpassede tilbud basert på denne informasjonen.

Gruppen har i 5) Reservasjon mot oppslag tenkt seg at det vil være ønskelig for enkelte å reserve seg mot at det uleveres opplysninger fra Folkeregisteret til andre enn de som har lovmessig tilgang. Dette er mer aktuelt jo flere opplysninger som gjøres åpent tilgjengelig. Det er i dag mange som har reservert seg mot nummeropplysning, slik at de ikke finnes i telefonkatalogen. Det tyder på at mange har et ønske om å ikke være tilgjengelige for alle på telefon. Trolig har også mange et slikt ønske også knyttet til bostedsadresse, sekundæradresse, og e-post. En slik reservasjonsadgang vil trolig også bidra til at datakvaliteten øker for de som ikke ønsker at slik informasjon skal være tilgjengelig. En slik reservasjon vil ikke begrense adgangen til å få identifikator (fødselsnummer/D-nummer) for oppslag i kredittopplysningssammenheng.

Det er mulig å tenke seg at det innføres en differensiert reservasjon mot hvilke kategorier bruk de enkelte åpne opplysningene kan brukes til. Det kan anføres at dette vil kunne være komplisert for enkelte å forholde seg til. På den annen side vil det gi den enkelte adgang til å tilstille oppdaterte personopplysninger for de bruksområder vedkommende selv ønsker, og samtidig ha mulighet til å begrense bruken. Dette kan tenkes å være en generell tjeneste som kan være tilgjengelig både på manuell og elektronisk basis, eller bare en elektronisk tjeneste.

Før det etableres tilgang etter ovenstående prinsipper må det i en tilstrekkelig overgangsperiode informeres om reservasjonsretten og gis adgang til reservasjon i denne perioden.

6.5.5.1 Særlig om tilgjengeliggjøring av identifikator

Gruppens primære forslag er en informasjonsløs identifikator. Dersom dette gjennomføres vil det være denne identifikatoren som gjøres tilgjengelig. Det er en viss sannsynlighet for at en informasjonsløs identifikator kan oppfattes som mindre kontroversiell å utlevere enn fødselsnummeret slik det er i dag. Hvis dette ikke gjennomføres vil det være fødsels/D-nummer som utleveres.

Det kan anføres at personverntrustelsen knyttet til kopling og samkjøring av personopplysninger vil øke dersom identifikator blir gjort allment tilgjengelig. Det er imidlertid slik at fødselsnummeret kan hvem som helst få kjennskap til også i dag. Der er dermed mulig å koble personopplysninger også etter dagens ordning. Også dersom en har kun navn og adresse er det fullt mulig å koble opplysninger fra ett register med opplysninger fra et annet register. Faren i dag er likevel større for at opplysninger kobles feil, og dersom en kobler feil person opp mot opplysninger gir det feilaktige opplysninger om denne personen. Når man i tillegg ser på de negative sidene ved at fødselsnummer/D-nummer i flere sammenhenger av både private og offentlige aktører blir brukt som autentiseringsmekanisme basert på en misforstått oppfatning om at fødselsnummeret er hemmelig og derfor velegnet som sikkerhetsmekanisme, mener arbeidsgruppen at dagens ordning innebærer en større trussel mot personvernet enn den ordning gruppen foreslår. Muligheten til å reservere seg forsterker personvernet ytterligere.

Et annet argument som kan anføres mot åpenhet rundt identifikatoren er at muligheten for kontroll og begrensnings av ulovlig bruk blir vanskeligere. Arbeidsgruppen foreslår som nevnt

over innføring av en ordning med reservasjon i forhold til hva opplysningene kan brukes til. I tillegg foreslås at selv om en person ikke har reservert seg kan opplysningene ikke brukes på en slik måte at det kan oppleves krenkende eller støtende for den det gjelder. Ved brudd på disse forutsetningene foreslås ulike sanksjoner. Arbeidsgruppen mener dette gir den nødvendige mulighet for kontroll med at opplysningen brukes på en slik måte som personen selv måtte ønske og videre at sanksjonssystemet forhindrer ulovlig bruk så godt som det er mulig å gjøre.

Endelig kan det anføres at det blir vanskeligere å gjøre seg kjent med hvem som mottar opplysninger om deg fra andre. Arbeidsgruppen mener her at samme regler som i dag må gjelde for i hvilke tilfeller personen skal varsles om at opplysninger er innhentet om en selv, for eksempel i kredittopplysningssammenheng osv. Når det gjelder enkeltoppslag får en person heller ikke i dag vite om alle som har vært i kontakt med Folkeregisteret og bedt om fødselsnummeropplysninger om en selv, slik at gruppens forslag her ikke innebærer noen forverring. En mulig framtidig løsning som personvernmessig er en stor forbedring sammenlignet med i dag, er at en person må autentisere seg for å få tilgang til informasjon, uten at gruppen foreslår noe konkret i forhold til dette i denne sammenheng.

6.5.6 Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Jon Berge Holden

Dette medlem er ikke enig i at et så stort antall opplysninger bør gjøres åpne med reservasjonsrett. I personvernundersøkelsen for FAD i 2005 svarte 50% av de spurte at det var viktig å beskytte opplysninger om mobiltelefonnummer mot innsamling og videre bruk. Det taler for at man tar en nærmere gjennomgang av listen med forslag til åpne opplysninger, for å se på hvilke opplysninger som bør gjøres tilgjengelig etter samtykke (påmelding), og hvilke som kan gjøres tilgjengelig med reservasjonsrett (utmelding). I denne sammenheng bør man også vurdere om en løsning med mange åpne opplysninger påvirker datakvaliteten negativt, ved at innbyggerne i så fall ikke vil bidra med frivillige opplysninger. Det vil i så fall være til skade for offentlige myndigheters mulighet til å bruke slike opplysninger, eksempelvis utsending av informasjon per sms.

Arbeidsgruppens medlem Harald Hammer slutter seg til denne særmerknaden.

6.5.7 Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Knut Frigaard

Det svenske prinsipp om full åpenhet om samfunnets grunndata for personer må vurderes nærmere i en politisk kontekst. Her er det tilstrekkelig å konstatere at personvern hensynene synes ivaretatt i den svenske ordningen og at ordningen medfører et enkelt lovverk som igjen gir en effektiv utveksling og gjenbruk at data samt sikrer likhetsprinsippet for privates tilgang på grunndataene.

6.5.8 Arbeidsgruppens forslag til tilgang til opplysningene i Folkeregisteret

Arbeidsgruppen foreslår en større tilgang til opplysningene enn etter dagens regler. Opplysninger som kan karakteriseres som kontaktopplysninger skal være åpent tilgjengelig for enhver. Disse er

- Identifikator (D-nummer, fødselsnummer)
- Gjeldende navn
- Fødselsdato
- Kjønn

- Bostedsadresse
- Postadresse
- Sekundæradresse
- eID
- e-registrert
- e-mailadresse
- mobiltelefonnummer
- fasttelefonnummer
- Reservasjoner
- Beskyttelseskode

Det kan imidlertid tenkes at opplysningene brukes i en sammenheng som ikke er ønsket. Det skal derfor være mulig å reservere seg mot bruk av opplysningen til gitte formål.

En ytterligere beskyttelse ligger i at selv om en person ikke har reservert seg, foreslår arbeidsgruppen at Folkeregisteret skal kunne stanse tilgangen, eller det legges sanksjoner, dersom opplysningene brukes på en annen måte enn de er utlevert for eller på en slik måte at det kan oppleves krenkende eller støtende for den enkelte.

Når det gjelder de øvrige opplysningene i Folkeregisteret vil den enkelte ha tilgang til alle slike opplysninger om en selv. Aktører som driver offentlig myndighetsutøvelse eller tjenesteyting vil kunne få tilgang til all informasjon i Folkeregisteret, såfremt de trenger dette i sin oppgaveløsning. For privat virksomhet kan det unntaksvis tenkes tilfeller hvor det er behov for data utover de opplysninger som er åpent tilgjengelig, det vil si for eksempel opplysninger om familierelasjoner. Det bør derfor legges opp til en lovbestemt tilgang for privat virksomhet som har behov for basisopplysninger fra registeret.

Det er to særmerknader til hvilke opplysninger som skal være åpne og til metoden for å begrense tilgangen. En særmerknad som støttes av to medlemmer går i retning av mer begrensning i åpne opplysninger, mens den andre går i retning av mer åpenhet.

6.6 SANKSJONER

Fra mandatet

I kvalitetsvurderingen vil det også være naturlig å diskutere hvilke kontrollhjemler som trengs for å oppnå den definerte kvalitet. I denne forbindelse bør også sanksjonssystemet vurderes, herunder om det kan være hensiktsmessig å innføre bruk av gebyr eller tvangsmulkt i stedet for straff for mindre grove lovovertridelser.

Det er i dag en egen straffesanksjon i folkeregisterloven som rammer falske meldinger til Folkeregisteret. Denne blir meget sjeldent brukt. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at en straffereaksjon er et lite hensiktsmessig virkemiddel for å motivere den meldepliktige til å sende meldinger.

Det kan i prinsippet tenkes sanksjoner ovenfor flere ulike aktører:

1. Den meldepliktige person, som for eksempel skal melde flytting.

2. Det meldepliktige organ, for eksempel UDI som skal melde om norsk statsborgerbevilgning.
3. Brukeretaten som gjennom fremtidig lovgiving er pålagt å legge opplysningene i registeret til grunn i sin oppgaveløsning.
4. Bruker, for eksempel firma som driver med direkte markedsføring, som er pålagt å sjekke at personer ikke har reservert seg mot denne typen bruk av opplysninger.

Det anses som lite hensiktsmessig med sanksjoner ovenfor gruppe 2 og 3 over, da eventuelle avvik fra ønsket samhandling og bruk bør løses på andre måter. Ovenfor gruppe 1 og 4 kan det derimot være grunn å se nærmere på bruk av sanksjoner.

Ovenfor meldepliktig person

Meldinger fra personen selv er svært viktig for bostedsregistreringen. Denne adressen er en viktig faktor når den enkeltes rettigheter og plikter skal avgjøres.

En person kan ha en interesse av å utsette melding av adresse, og i visse tilfeller ser man at det meldes flyttinger som ikke er reelle. Også for andre opplysninger i registeret kan det være hensiktsmessig for personen at ikke de reelle opplysningene er registrert.

Prinsipielt mener arbeidsgruppen at man bør skape incitamenter som medfører at personen selv ønsker å oppdatere registeret raskt med korrekte meldinger. I realiteten vil incitamentet være sterkest i det øyeblikket personen ønsker en tjeneste eller ligende fra det offentlige, slik at registeret først oppdateres når en behov oppstår hos personen. Registeret vil da ikke være oppdatert i perioden mellom flyttingen og det tidspunktet personen ønsker en tjeneste fra det offentlige. Det bør derfor eksistere sanksjoner for de tilfellene der det avdekkes at registeret ikke er korrekt oppdatert. Arbeidsgruppen har vurdert følgende økonomiske sanksjoner:

1. Gebyr der en melding er sendt for sent.
2. Gebyr der det offentlige må etterspørre en melding fordi det oppdages at registeret ikke er oppdatert.
3. Tvangsmulkt der personen ikke oppdaterer registeret etter at vedkommende har mottatt purring.
4. Gebyr der falsk melding oppdages, men der forholdet ikke er så graverende at bøter blir aktuelt.

Arbeidsgruppen mener at sanksjon nummer 1 kan være uheldig, da det kan virke mot sin hensikt å ilegge gebyr ved for sen melding. Konsekvensene kan bli at personen ikke melder endringen, eller fremdatere flyttedato fordi man da vil bli ilagt et gebyr.

Sanksjonene 2 og 3 bør ses i sammenheng, og kan være et effektivt tiltak for å motivere personen til å oppdatere registeret der det avdekkes at registeret ikke er oppdatert. For eksempel kan det gjennom behandling av en søknad fremkomme opplysninger om at en adresse ikke er oppdatert. Personen bør da kunne ilegges et moderat gebyr som en reaksjon på den manglende meldingen, samtidig som det varsles om at løpende tvangsmulkt vil bli ilagt hvis ikke registeret oppdateres. Gebyret vil bidra til at den

meldepliktige har en interesse av å oppdatere registeret innenfor de gjeldende fristene, men tvangsmulkten har som formål å fremtvinge den manglende oppdateringen.

Det vises ellers til folketrygdloven § 25-3, om tvangsmulkt og gebyr i forbindelse med blant annet meldinger til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, som skisserer en tilsvarende løsning.

I eksempel 4 er ikke problemet at personen har unnlatt å sende melding til registeret, men at meldingen som har kommet (i rett tid) ikke gir uttrykk for de faktiske forhold. Formålet med den uriktige meldingen vil typisk være å oppnå en økonomisk fordel for seg selv eller andre.

Uriktig melding til folkeregisteret vil i disse tilfellene ofte være et ledd i oppnå urettmessige fordeler fra en annen etat eller aktør, slik at forholdet til folkeregistermyndighetene vil være subsidiert. Skulle saken ende som en bedragerisak, vil forholdet til folkeregistermyndighetene kunne tas med «på toppen».

Oppdager man derimot falske meldinger, uten at disse har resultert i en straffesanksjon, bør folkeregistermyndighetene ha mulighet til å ilegge et gebyr av noe størrelse som en reaksjon på overtredelsen. Dette vil være viktig for å understreke viktigheten av at meldinger som sendes inn er korrekte.

Ovenfor bruker av opplysningene

De som bruker opplysningene i registeret vil ha et ansvar for å ikke bruke disse i strid med de reservasjoner den registrerte har meldt. For eksempel vil en aktør som driver med direkte markedsføring ha plikt til å ikke kontakte de personer som har reservert seg mot dette. Da de ikke legges opp til et system med forhåndsgodkjenning av den enkelte bruk, vil den eneste kontrollen være reaksjonen til de personer hvis opplysninger er benyttet. Det bør derfor etableres et system der aktører som grovt, eller gjentatte ganger, bryter forutsetningene for bruk av opplysningene i registeret mister retten til å benytte opplysningene i registeret for et visst tidsrom (karantene). Dette antas å være en mer effektiv sanksjon enn ileggelse av gebyr. Det er ikke vurdert om det bør være mulig å ilegge en økonomisk sanksjon der opplysningene brukes i strid med karantenen.

6.6.1 Arbeidsgruppens konklusjon om sanksjoner

Overfor meldepliktig person foreslår arbeidsgruppen følgende:

- Gebyr der det offentlige må etterspørre en melding fordi det oppdages at registeret ikke er oppdatert.
- Tvangsmulkt der personen ikke oppdaterer registeret etter at vedkommende har mottatt purring.
- Gebyr der falsk melding oppdages, men der forholdet ikke er så graverende at bøter blir aktuelt.

Overfor bruker av opplysninger foreslår arbeidsgruppen at det etableres et system der aktører som grovt, eller gjentatte ganger, bryter forutsetningene for bruk av opplysningene i registeret mister retten til å benytte opplysningene i registeret for et visst tidsrom (karantene).

6.7 KVALITET

Fra mandatet:

Foruten selve registreringen av de enkelte opplysninger er det en meget betydelig oppgave å sørge for registerkvalitet. I den forbindelse er det behov for å definere kvalitetsbegrepet. Det må avklares om kvalitetsbegrepet skal være knyttet til en korrekt gjengivelse av borgers deklarasjon (riktig registrering), eller om det er den juridisk korrekte registrering (etter ev. kontroll) som bør være avgjørende.

Videre må det for hvert dataelement vurderes hvordan forholdene ligger til rette for å oppnå høy kvalitet. Denne vurderingen bør også i en viss grad være styrende for hvilke opplysninger registeret skal inneholde. Sentrale momenter i en slik vurdering vil være om muligheten for å oppnå høy kvalitet blir særlig kostnadskrevende og/eller vanskelig å kvalitetssikre.

6.7.1 Kvalitetsbegrepet

Arbeidsgruppen har ikke kommet til at selve kvalitetsbegrepet må endres sammenlignet med i dag.

Kvalitetsbegrepet vil, sett i forhold til Folkeregisterets ansvar, måtte ta utgangspunkt i en korrekt gjengivelse av den borgers deklarasjon eller korrekt gjengivelse av melding fra etat/instans med innmeldingsplikt. Kvaliteten vil i denne sammenheng være god dersom opplysningen som er registrert er i overensstemmelse med det som er meldt inn. Dersom opplysningene er feil registrert i forhold til det som er meldt, vil det skyldes at folkeregistermyndigheten har vurdert saken galt rettslig eller faktamessig sett.

Kvaliteten må imidlertid kunne måles på bakgrunn av hvorvidt opplysningene er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Det er spesielt i forhold til denne vurderingen av det er avdekket at kvaliteten på enkelte elementer ikke er god nok. Dersom man foreksempel ikke kan stole på den bostedsadressen som en person er oppført med i folkeregisteret har den liten verdi, selv om den er riktig registrert i forhold til hva som i sin tid var meldt inn.

Det er særlig i forhold til den siste vurderingen at arbeidsgruppen mener den nye ordningen med bedre samspill vil føre til forbedringer når det gjelder kvalitet. I forhold til korrekt gjengivelse av de opplysningene som meldt inn, er kvaliteten i følge de tilbakemeldinger arbeidsgruppen har fått, god. Det betyr at det er få feil i registeret som skyldes feil saksbehandling og arbeidsgruppen ser dermed ikke noen grunn til å foreslå spesielle tiltak med hensyn til akkurat dette. Det er likevel verdt å merke seg at arbeidsgruppens forslag om økt elektronisk kommunikasjon vil innebærer mulighet til å foreta maskinelle kontroller, noe som vil kunne føre til at antall feilregistreringer går ytterligere ned som følge av at en i disse tilfeller eliminerer de feilregistreringer som skyldes ”menneskelig svikt”.

I den videre framstilling har arbeidsgruppen vurdert kvalitetstiltak som gruppen mener vil føre til større grad av overensstemmelse mellom det registrerte og de faktiske forhold.

6.7.2 Kvaliteten på informasjonen generelt

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere hvordan forholdene ligger til rette for å oppnå høy kvalitet på dataelementene. Gruppen vil her påpeke hvilke forhold og tiltak som er med på å påvirke kvaliteten på generell basis. Deretter har vi knyttet en del merknader til noen enkeltelement og forhold som har betydning for disse konkret.

En av de ”store tankene” bak det utvidede samspillet som foreslås i denne rapporten er at økt bruk gir økt kvalitet. Med plikten til bruk av opplysningene i Folkeregisteret følger at aktører ikke kan bruke egne, mer oppdaterte opplysninger, uten at opplysningen først registreres i Folkeregisteret. Samtidig spres opplysningen til de andre aktørene som også da får tilgang til korrekt og oppdatert informasjon. Sjansen for at det oppdages at informasjon som ligger i Folkeregisteret ikke er korrekt er videre større jo flere som må bruke opplysningene. Videre foreslås det at alle samspillsaktørene skal kunne sende melding videre til Folkeregisteret dersom de mottar informasjon som viser at registeret ikke er oppdatert. Alt dette er med på å skape økt kvalitet.

Det er foreslått i avsnittet om ansvar, at fagansvar, herunder ansvar både for å sende inn meldinger og for å kontrollere dem, kan deles. For eksempel er det slik at NAV er i en posisjon som gjør etaten spesielt godt egnet til å kontrollere opplysninger om nordmenn som bor i utlandet. Det å pålegge den etaten som har nærmest tilknytning til opplysningen å kontrollere dem, er med på å øke kvaliteten på disse opplysningene.

En større tilgang til enkelte av opplysningene for allmennheten vil også kunne skape bedre kvalitet, ved at det også på denne måten lettere oppdages av den registrerte selv at informasjon som er registrert ikke er korrekt. Faktisk kjennskap til at registeret trenger oppdatering gjennom tilgjengeliggjøring antas å føre til økt oppdatering. I denne forbindelse er et viktig element også at økt innsyn er i tråd med personopplysningslovens intensjon om innsynsrett for den enkelt i hvilke personopplysninger som er registrert om en selv og dermed mulighet for eventuelle rettinger for den enkelte.

Arbeidsgruppen foreslår at opplysninger skal kunne hentes vederlagsfritt (se mer om dette i kapittel om prising) Dette vil føre til økt bruk, som igjen fører til økt kvalitet, jf over.

Det foreslås at dagens generelle hjemmel til å uten hinder av taushetsplikten innhente den informasjon fra offentlige myndigheter som er nødvendig for å sikre kvaliteten i registeret utvides til å også omfatte visse private aktører. For eksempel vil det være naturlig å innhente informasjon som kan sikre kvaliteten på adresseinformasjon fra posten. Også finanssektoren, som er en stor bruker av folkeregisteret, bør kunne bidra til å sikre kvaliteten. Eksempel på rutinemessig formidling av opplysninger kan være en ordning der NAV melder til registerfører de personer som har fått et nytt arbeidsforhold der arbeidsstedet avviker vesentlig fra folkeregistrert adresse.

Arbeidsgruppen finner videre grunn til å påpeke at samarbeidsorganene som opprettes i forbindelse med samspillet er ment å fungere på en slik måte at problemer som måtte oppstå i samspillet i forbindelse med oppdatering osv på en lettere måte avdekkes og dermed kan tas tak i. Dette vil også være med å styrke kvaliteten på Folkeregisteret.

6.7.3 Kvalitet på de enkelte dataelementer

Arbeidsgruppen har kommet til at det ikke er noen av opplysningene som må tas ut av registeret fordi kvaliteten alene ikke er god nok.

For en del av opplysningene som er forelått inntatt har man spesielt vurdert om kvalitet vil kunne bli så god at det er forsvarlig å ta inn opplysningen. Dette gjelder for mobilnummer og mailadresse. Arbeidsgruppen ser faren med at personer opererer med flere mobilnummer og mailadresse, slik at det dermed kan være tvilsomt hvilken som "gjelder", og opplysningen i folkeregisteret blir dermed mindre til å stole på. Imidlertid har gruppen kommet til at disse opplysningene er blitt så viktig som kontaktinformasjon i dagens samfunn at de bør registreres. Det legges imidlertid opp til en frivillig registrering, og videre at opplysningene skal kunne oppdateres raskt av den enkelte. Dette tror gruppen vil føre til at kvaliteten blir god nok til at nytteverdien lar seg forsvare.

Gruppen foreslår å utvide personkretsen i et framtidig folkeregister. Dette innebærer ytterligere utfordringer for å opprettholde kvalitet. Det må derfor også tas stilling til om det skal kreves like mange informasjonselementer for alle personer i registeret. Antall elementer må styres av behovet for disse elementene og muligheten til å opprettholde tilstrekkelig kvalitet. På grunn av dette vil det være behov for å sonde mellom ulike kategorier registrerte.

Når det for øvrig gjelder de enkelte dataelement, har gruppen for noen av disse foreslått mer konkrete tiltak for å bedre kvaliteten, der denne ikke er tilfredsstillende i dag.

- **Fødselsmeldinger:** Under 1 % av alle fødsler skjer utenom sykehus eller fødestue. Det fortas i dag DNA-test der folkeregisteret har grunn til å mistenke at det ikke er den reelle moren som presenterer seg som barnets mor. Dette skjer ikke i alle tilfeller, og det er derfor mulig å registrere en annen mor enn den reelle i registeret. Det er avdekket at hjemmefødsel er benyttet som utgangspunkt for å kunne tilordne et barn flere mødre. Dette fører at myndighetene ikke har den kontrollen med fødsler som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet på en svært grunnleggende opplysning. Det foreslås derfor at det som utgangspunkt kreves at slektskap mellom mor og barn fastslås gjennom en DNA-prøve når barnet ikke er født på sykehus eller fødestue
- **Dødsmeldinger:** Det foreslås en annen meldingsgang direkte fra førsteinstans til Folkeregisteret slik at saksbehandlingstiden kortes ned, og at registeret dermed blir raskere blir oppdatert på dette området. Folkeregisteret kan dermed være det offisielle registeret over døde personer.
- **Meldinger vedrørende personer som ikke har fast tilknytning til Norge:** NAV bør på grunn av sin spesielle stilling få en rolle i kontroll og registrering av meldinger som gjelder disse personene.

6.7.4 Kontrollhjemler

Det finnes allerede en generell hjemmel i folkeregisterloven som gir folkeregistermyndigheten rett til uten hinder av taushetsplikten å innhente den informasjon fra offentlige myndigheter som er nødvendig for å sikre kvaliteten i registeret. Denne foreslås utvidet til å også omfatte visse private aktører. For eksempel vil det være naturlig å innhente

informasjon som kan sikre kvaliteten på adresseinformasjon fra posten. Også finanssektoren, som er en stor bruker av folkeregisteret, bør kunne bidra til å sikre kvaliteten. Eksempel på rutinemessig formidling av opplysninger kan være en ordning der NAV melder til registerfører de personer som har fått et nytt arbeidsforhold der arbeidssstedet avviker vesentlig fra folkeregistrert adresse.

Arbeidsgruppen mener videre at det må finnes sanksjonsmuligheter ved brudd på meldeplikten. Det vises til eget kapittel om sanksjoner. Sanksjoner vil være et meget egnet virkemiddel for å oppnå at opplysningene blir oppdatert, og dermed øke kvaliteten på registeret.

6.7.5 Arbeidsgruppens konklusjon på tiltak som vil kunne bedre kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret

Arbeidsgruppen har vurdert det slik at følgende forhold eller tiltak vil kunne bedre kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret på en slik måte at det vil føre til større grad av overensstemmelse mellom det registrerte og de faktiske forhold:

Generelt for alle opplysninger:

- Samspill og plikt til bruk av opplysningene fører til økt oppdatering som igjen fører til økt kvalitet
- Muligheten for å overføre ansvar for kontroll av enkelte opplysninger til etater som har spesiell fagkunnskap
- Større tilgang til opplysningene for allmennhet fører til økt kunnskap om hva som er registrert noe som igjen fører til økt oppdateringer og bedre kvalitet
- Gratis bruk fører til økt bruk som igjen gir samme effekt som over
- Folkeregisteret gis hjemmel til å innhente opplysninger andre steder dersom disse er mer oppdatert og dermed av en bedre kvalitet
- Sanksjoner hvor registeret ikke blir oppdatert eller meldinger er falske
- Aktive samarbeidsorgan med gjennomslagskraft i forhold til behov for endringer, forbedringer osv.

Spesielt i forhold til de enkelte dataelement:

- Mobilnummer/e-post: frivillighet med tanke på registrering, og mulighet for den enkelte til å oppdatere opplysningene selv, vil føre til tilfredsstillende kvalitet.
- Personkrets: sondringer mellom ulike grupper med tanke på hvilke informasjonselementer det er behov for.
- Fødselsmeldinger: det kan kreves at slektskap mellom mor og barn fastslås gjennom en DNA-prøve når barnet ikke er født på sykehus eller fødestue
- Dødsmeldinger: ny forenklet meldingsgang som fører til kortere saksbehandlingstid
- Personer uten fast tilknytning til Norge: NAV gis rett til å kontrollere adresse for disse personene.

7 DISTRIBUTUSJON OG PRISING

Fra mandatet:

Det må vurderes hvilken distribusjonsordning som er mest effektiv og minst kostnads-krevende både for staten og for samfunnet totalt sett. Det må vurderes om staten selv skal stå for distribusjon og hvilke administrative og økonomisk utfordringer det eventuelt vil innebære. Vil en slik modell være mer kostnadseffektiv enn dagens modell?

Det må videre vurderes om bruken skal være vederlagsfri eller fortsatt være bruker-finansiert. Gratis tjenester vil fremme bruken, men kan også føre til overforbruk. Det må vurderes om dette kan ha tilgjengelighetsmessige og dermed kostnadsmessige konsekvenser (økt responstid for on-line oppslag).

I tilfelle man kommer til at statens bruk skal være vederlagsfri, hvilke prinsipper skal da gjelde for kommunale og private brukere? Skal disse være med på å dekke statens utgifter, eller skal disse utgiftene dekkes over statsbudsjettet?

Opplysninger fra Folkeregisteret gis i dag vederlagsfritt for både enkeltpersoner, det offentlige og andre, dersom det dreier seg om enkeltforespørsler. Dersom det dreier seg om masseoppslag er utgangspunktet at mottaker må dekke de utgifter som påbeløper, med mindre loven sier noe annet. Kommuner skal gis "ordinære oppgaver" vederlagsfritt.

Gruppen foreslår mest mulig bruk av informasjon i Folkeregisteret for å sikre best mulig kvalitet på personopplysninger. Det foreslås en plikt til å bruke opplysningene for de som har rett til å få informasjon.

7.1 KRAV TIL FRAMTIDIG DISTRIBUTUSJON

7.1.1 Krav til oppdateringsnivå

Det er grunn til å anta at kravet til tilgjengelighet og til maksimalt oppdatert informasjon vil øke, både for saksbehandlersiden og for de personer det gjelder. Når informasjon om en person er meldt til og registrert i Folkeregisteret skal denne informasjonen brukes. Dette forsterkes av plikten til bruk av opplysninger. Tilgjengelighetskravet kan variere noe avhengig av bruksområdene. Nedenfor er det gjort en grov inndeling i hovedgrupper av brukere og forventede behov hos disse.

- Aktører som deltar i oppdatering, samspillsaktører. Det må være en forutsetning at disse aktørene har tilgang til siste registrerte informasjon og meldinger under behandling på vedkommende person dersom disse kan ha betydning for den saksbehandlingen som skal utføres.
- Aktører som utfører offentlig myndighetsutøvelse. Det må være et krav at disse må forholde seg til den enhver tid gjeldende informasjon om personen. For enkelte områder kan det også være nødvendig at disse kjenner til om det er saker under

behandling slik at de kan undersøke nærmere om en melding under behandling vil ha betydning for utfallet av saksbehandlingen.

- Aktører som utfører offentlig tjenesteyting. For å kunne yte riktige tjenester er det viktig at mest mulig oppdatert informasjon benyttes.
- Privat sektor. Det er forskjellige brukergrupper innenfor denne sektoren. Finanssektoren har krav om rapportering på fødselsnummer og trenger oppdatert informasjon, men det er neppe kritisk om en løsning med tilgang til oppdateringer fra forrige dag benyttes. Alle som benytter personopplysninger vil som følge av plikten til å forholde seg til opplysninger i Folkeregisteret ha behov for tilgang til oppdatert informasjon.
- Den registrerte selv bør få lett tilgang til hva som er registrert på en selv.

7.1.2 Leveringsformer

Det finnes i dag et variert spekter av kanaler for levering av persondata. Hovedgruppene er:

- Manuell levering via telefon, oppmøte eller skriftlig henvendelse.
- Online tilgang
- Program til program kommunikasjon
- Kopi av Det sentrale folkeregisteret.
- Vask av bestemte fødselsnummer
- Oppdateringer på alle personer i Folkeregisteret
- Spesielle eller tilfeldige utvalg av personer og opplysninger med bakgrunn i spesielle behov basert på geografi, aldersgrupper m.v

Det bør søkes løsninger hvor brukerne får den informasjonen i henhold til tjenestelige behov. Det bør være enkelt å få tilgang til denne informasjonen både juridisk, administrativt og teknisk.

I dag får noen brukere overskuddsinformasjon både ved at de får informasjon om personer som de ikke trenger informasjon om, og flere data på personer enn de trenger. Dette bør unngås.

Produktspekteret på de alternative leveringsmåtene må være tilpasset behovet og ivareta at brukerne bare får den informasjonen de har bruk for og rett til å få.

Folkeregisteret vil være ”master” kilden og ”fasiten” for personopplysninger. All bruk av opplysninger bør derfor skje ved oppslag i denne kilden, slik at opplysningene lagres bare ett sted. Lokal lagring av personopplysninger kan i noen tilfeller være nødvendig for å sikre at personinformasjonen er lagret i riktig sammenheng. Videre er det nødvendig med lagring av personopplysninger lokalt hos aktører som har store produksjonsvolumer. Lagring bare i

en sentral kilde vil medføre uoppnåelige tilgjengelighetskrav og kapasitetskrav. Det vil derfor være et behov for vask og oppdateringstjenester.

De leveringsformer som finnes i dag må forventes å være etterspurt og må kunne tilbys.

Døgnåpen forvaltning er en målsetning i det offentlig, og det må være en forutsetning også for folkeregisterdata at det er mulig å sende inn og motta data elektronisk hele døgnet. Spesielt er dette av interesse for Utenrikstjenesten og andre brukere som utøver sin virksomhet i andre tidssoner.

7.1.3 Ansvar for distribusjon

Folkeregistermyndigheten har ansvar for at informasjon blir gjort tilgjengelig. Folkeregisterdata distribueres i dag av en kommersiell distributør etter utlysning av anbud og etablert avtale med Folkeregisteret. Dette er å anse som en tjenstekonsesjon. Skatteetaten verken betaler eller får noen andel av inntektene.

Folkeregistermyndigheten bør fortsatt ha ansvar for tilgjengeliggjøring av informasjonen. Den praktiske og tekniske implementeringen av distribusjonsløsningene vil måtte etableres og driftes på den måte som Folkeregistermyndigheten til enhver tid vil måtte finne hensiktsmessig.

7.1.4 Arbeidsgruppens konklusjon om distribusjon

Oppdateringsnivået på den informasjonen som distribueres må styrkes for å sikre mest mulig korrekt saksbehandling. Mange brukere vil ha behov for tilgang til informasjonen straks den er endret.

Arbeidsgruppen foreslår at de leveringsformer som finnes i dag videreføres.

Folkeregisteropplysninger bør fortrinnsvis kun lagres i Folkeregisteret. Andre brukere bør bruke denne informasjonen direkte og i størst mulig grad unngå lokal lagring.

Folkeregistermyndigheten bør ha ansvaret for tilgjengeliggjøring av informasjonen.

7.2 PRISING

De fleste av dagens brukere av folkeregisteropplysninger må betale for tilgangen. Arbeidsgruppen foreslår at opplysninger på visse vilkår skal kunne hentes vederlagsfritt. Fri tilgang fører til økt bruk, som igjen fører til bedre kvalitet. Gruppens forslag om en plikt til å bruke opplysningene som er registrert i Folkeregisteret er både begrunnet i kvalitet og sikring av at de som har personinformasjon behandler denne i henhold til det som er registrert i registeret av begrensninger i bruken. Dersom det innføres en plikt til bruk, bør opplysningene i størst mulig grad gjøres gratis tilgjengelig.

7.2.1 Gratis bruk

Med gratis bruk menes at brukeren ikke skal betale verken for informasjonen eller tilgangen til tjenester for å ta ut informasjon. Gruppen forutsetter at det bare er et visst utvalg av kostnadseffektive standard tjenester som er gratis. Dette må være tjenester som dekker grunnleggende behov for å løse pålagte oppgaver og som bidrar til at persondata fra

Folkeregisteret benyttes i stedet for kostbart vedlikehold av tilsvarende informasjon. Det forutsettes at brukere både i offentlig og privat sektor vil ha innsparinger.

De forskjellige brukergruppene vil ha behov for og anledning til å få tilgang til forskjellige opplysninger. De aktører som deltar i samspillet om oppdatering står i en særstilling. Løsningene som brukes av disse må være tilrettelagt for å sikre best mulig kvalitet og effektivitet i oppdateringsprosessene. Det er viktig at Folkeregistermyndigheten har ansvar, myndighet og kapasitet til å utvikle gode løsninger for oppdatering av Folkeregisteret.

Det vil trolig være ønske om en god del spesiell tilrettelegging både av produkter og leveringsmåter. Slik tilrettelegging og levering må Folkeregistermyndigheten kunne ta betalt for direkte eller indirekte. Med indirekte betaling menes at en kommersiell aktør får inntekter fra slik levering og dermed være en del av finansieringen av en distribusjonstjeneste. Størrelsen på den delen av distribusjonstjenesten som må sentralfinansieres vil avhenge både av bruken av gratis tjenester og i hvor stor grad det er mulig å ha en inntjening på spesielle tjenester.

Gruppen har vurdert både fordeler og ulemper ved gratis tilgang til standard tjenester.

Ulemper ved gratis tilgang:

- Et kjent argument mot gratis tilgang til informasjon er at dette kan lede til et overforbruk av tjenester. Det forutsettes imidlertid at det fortsatt vil være et regime som regulerer hvem som skal få tilgang til informasjonen og de ulike tjenestene. Faren for overforbruk er derfor begrenset.
- Gratis tilgang krever sentral finansiering. Det kan være vanskelig å fastsette riktig nivå på kostnadene som skal sentralfinansieres.

Fordeler ved gratis tilgang

- Som nevnt vil økt bruk av opplysninger føre til at oppdateringsbehov lettere avdekkes. Når oppdateringshyppigheten øker vil kvaliteten på registeret bli bedre, noe som kommer alle til gode.
- Økt bruk av oppdaterte personopplysninger som er vedlikeholdt ett sted på måte som sikrer kvalitet og kostnadseffektivt vedlikehold vil gi kostnadsbesparelser både i forvaltning og næringsliv.
- Den økte bruken vil sikre korrekt behandling av personinformasjon i henhold til det som er registrert i Folkeregisteret. Beslutninger vil i større grad baseres på korrekt informasjon, noe som sikrer kvalitet i saksbehandlingen. Begge disse forhold er av stor betydning for den registrerte.
- Bruk av korrekte personopplysninger vil bidra til større effektivitet i saksbehandlingen både i privat og offentlig sektor. Gratis tilgang og plikt til bruk vil sikre at det ikke velges andre dårlige løsninger for ajourhold av persondata.
- Gratis tilgang vil videre gi noe reduksjon i driftskostnader som følge av færre ressurser til håndtering av betaling. Brukerne må dekke egne kostnader som påløper for å skaffe tilgang, som tilpasninger i enge system, internett-tilknytning, sikkerhetsløsninger på sine sider, logging osv.

- Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere EF-direktivet for viderebruk av offentlig informasjon (direktiv 2003/98/EF) i sitt lovverk. Dette er allerede gjort i offentlighetsloven (nr 16/2006, loven trer i kraft når Kongen bestemmer). Direktivet regulerer kun tilgang til *offentlig* informasjon; taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som utleveres etter en skjønnsmessig vurdering er unntatt, jf. artikkel 1 nr 3. Folkeregisteropplysninger er i dag ikke direkte omfattet av direktivet, jf. at opplysningene ikke er tilgjengelige for allmennheten - *privates rett* til å få opplysninger forutsetter at de skal ivareta lovmessige rettigheter. Ved de endringer arbeidsgruppen foreslår i tilgangen, vil imidlertid enkelte folkeregisteropplysninger være tilgjengelige for allmennheten (opplysningene om personer som ikke har reservert seg), og da vil direktivet komme til anvendelse. Offentlighetsloven slår fast et hovedprinsipp om at innsyn i offentlig informasjon skal være gratis, jf. lovens § 8.

Gruppen tar som utgangspunkt at også kommuner og private aktører kan få gratis tilgang til opplysninger basert på standard tjenester til visse formål. Dette vil øke behovet for sentralfinansiering uten tilsvarende kostnadsreduksjoner for staten. Både kommuner og private aktører bør derfor bidra til oppdatering.

Begge grupper kan bidra ved at de alltid baserer saksbehandlingen og bruken av personopplysninger på det som er registrert i Folkeregisteret og dermed pålegger den enkelte å sørge for at opplysningen der er korrekte. Kommunene er også kilde for adresseinformasjon som benyttes av Folkeregisteret. Kvalitet på adresser avhenger derfor av kommunenes bidrag.

Opplysninger fra Folkeregisteret gis i dag vederlagsfritt for både enkeltpersoner, det offentlige og andre, dersom det dreier seg om enkeltforespørsler. Dersom det dreier seg om masseoppslag er utgangspunktet at mottaker må dekke de utgifter som påløper for distribusjon, med mindre loven sier noe annet. Kommuner skal gis "ordinære oppgaver" vederlagsfritt.

Det er en viss usikkerhet i gruppen knyttet til om det er riktig og forsvarbart at private skal få gratis tilgang. Gratis tilgang kan begrunnes med tilrettelegging for kvalitet ovenfor enkeltpersoner og tilrettelegging av forholdene for næringslivet. I tilfelle det er aktuelt med prising bør private få opplysningene mot betaling av tilretteleggingskostnader. Gruppen mener at selv om distribusjon til offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting sentralfinansieres vil det ikke være i strid med direktiv 2003/98/EF at private må betale for tilretteleggingskostnader. En betingelse for å gi gratis tilgang til distribusjonstjenester må være at informasjonen bare brukes til det formål som er avtalt og at bruken ikke er i konkurranse med distribusjon fra Folkeregisteret. Eksempel på dette er direkte videresalg av informasjonen til andre uten at det tilføres ny informasjon og at det ikke sikres vedlikehold av informasjonen mot Folkeregisteret.

7.2.2 Arbeidsgruppens konklusjon om prising

Arbeidsgruppen foreslår at et utvalg av kostnadseffektive standardtjenester sentralfinansieres og gjøres gratis tilgjengelig for alle, både i offentlig og privat sektor.

Spesiell tilrettelegging av produkter og leveringsmåte må imidlertid Folkeregisteret kunne ta seg betalt for, direkte eller indirekte.

8 ARKITEKTUR OG DATAMODELL

Fra mandatet:

”Gruppen skal foreslå en datamodell for folkeregisterdata og vurdere behov for og eventuelt innhold i et system som gir oversikt over persondata i tilgrensende systemer (metadata).”

Arbeidsgruppen er ikke spesifikt bedt om å uttale seg om arkitektur, men gruppen finner likevel å ville påpeke en del arkitekturprinsipper som har betydning ved etablering av et framtidig Folkeregister basert på forslagene fra arbeidsgruppen.

8.1 ARKITEKTUR

Gruppen foreslår i dette dokument endringer som forutsetter en omforming og videreutvikling av dagens tekniske løsning.

8.1.1 Hva skal arkitekturen understøtte

De endringer i meldingsflyt og samhandling som rapporten legger opp til stiller krav til en god samhandlingsarkitektur som gir fleksibilitet til å foreta tilpasninger og integrasjon mot nye og endrede systemer i offentlig og privat sektor.

Arkitekturen må ivareta tilgang til *oppslag* i folkeregisteropplysninger og mulighet til å foreta *endringer* i Folkeregisteret. Det er et generelt krav at begge deler skal være tilgjengelig døgnet rundt. Systemer for tilgang og endring må kunne etableres ved bruk av åpne standarder for å minimere implementeringskostnader og sikre stabil teknisk interoperabilitet.

Videre må arkitekturen være tilrettelagt slik at den ikke fører til en *førsinkelse* i meldingsutveksling og oppdatering. Det er pekt på at det i enkelte sammenhenger tar tid før folkeregisteret er oppdatert. Deler av dette kan skyldes reell saksbehandlingstid, men deler skyldes den tid som medgår til transport av meldinger. Arkitekturen må legges opp slik at det ikke medgår unødig tid til selve utvekslingen av meldinger.

Videre må det – i det minste på lengre sikt – kreves at oppdateringer i det som gjøres tilgjengelig for brukere skjer i sanntid. Dersom endringer ikke skjer i sanntid vil samhandlingspartnere være avskåret fra muligheten til å hente folkeregisteropplysninger når de har behov for dette i sin egen saksbehandling, og dermed være tvunget til å lagre data lokalt.

Det er grunn til å påpeke at dersom man ikke skal lagre personopplysninger lokalt vil det stille svært store krav til én sentral løsning. Som nevnt har NAV etablert en slik arkitektur internt, som innebærer alle i alle tilfeller et saksbehandlingssystem har behov for folkeregisteropplysninger hentes dette fra TPS. Dette fører til ca 220 millioner oppslag til TPS årlig. Dette stiller også krav til skalerbarhet innenfor den valgte arkitektur.

Arkitekturen må tillate integrasjon og ha tilstrekkelig kapasitet til å redusere behovet for lokale databaser, selv om det neppe er realistisk at arkitekturen skal kunne støtte store

produksjonsoppgaver hos de store aktørene som for eksempel NAV og SSB. Dette setter også meget høye krav til samtidig tilgjengelighet på flere systemer og kommunikasjonsløsninger.

Arkitekturen må legge til rette for at det er enklest mulig å gjøre endringer i innhold, funksjonalitet og integrasjoner mot andre løsninger. Arkitektur som ivaretar at utvikling av løsninger som skal samhandle om personinformasjon kan etableres uten unødvendige hindre bør tilstrebes.

En effektiv samhandling mellom etater krever en god sikkerhetsarkitektur. Det innebærer blant annet at en organisasjon og dens brukere skal ha rettigheter til å benytte en annen organisasjons tjenester iht tjenstlig behov. Organisasjonene må etablere kommunikasjon mellom ID management systemene. En slik kommunikasjon bidrar til identifisering av organisasjon, bruker, rettigheter og eventuelle sertifikater. På denne måten kan man også lagre hvem fra hvilken organisasjon som lagret hva.

8.1.2 Nasjonale føringer

Utgangspunktet etter St.meld. nr 17 (2006-2007) kap 7.1 er at tjenesteorientert arkitektur skal være sentral i den framtidige offentlige ikt-arkitektur¹⁴. Etter arbeidsgruppens vurdering er det naturlig at arkitekturen er tjenesteorientert. Dette er i samsvar med generelle trender i markedet, og det er grunn til å anta at de fleste etater i løpet av relativt kort tid vil starte en overgang tjenesteorientert arkitektur.

Det skal utvikles fellesløsninger for offentlig forvaltning, jf bla St.meld. nr. 17 (2006-2007) Disse realiseres delvis innenfor rammene av Altinn II-prosjektet og Minside. Det er et mål å i størst mulig utstrekning benytte slike fellesløsninger, fremfor å utvikle egne løsninger for tilgang til og oppdatering av folkeregisteropplysninger.

8.1.3 Overordnet om løsninger

På et overordnet nivå må det legges opp til en tjenesteorientert arkitektur som sørger for at de nevnte hensyn ivaretas.

Skattedirektoratet, ved en tjenesteleverandør, har etablert en webservicetjeneste for tilgang til folkeregisteropplysninger. Denne tjenesten ser ut til å fungere godt teknologisk. I forhold til avgivelse kan denne benyttes, i det minste på mellomlang sikt.¹⁵

Konkretisering og valg av løsninger bør skje i et forprosjekt. Som en del av en slik konkretisering må man også foreta en vurdering av de fellesløsninger som etableres i regi av Altinn II-prosjektet og Minside. Samtidig bør man trekke erfaringer fra det arbeidet som gjøres i deler av forvaltningen i forhold til tjenesteorientert arkitektur, for eksempel NAV og justissektoren.

¹⁴ Jf. eNorge 2009 (s 25) som stilte krav om at brukerorienterte tjenester fortrinnsvis skulle utvikles med tjenesteorientert arkitektur

¹⁵ Så vidt arbeidsgruppen forstår fungerer denne webservicetjenesten godt teknologisk.

8.1.4 Kvalitetssikring

Oppfølging av kvalitet på tjenester bør gjøres på en systematisk måte basert på etablerte modeller for dette. Folkeregistermyndigheten bør også stille tilsvarende krav til og foreta kvalitetssikring av samhandlingen. Dette kan eksempelvis være:

- å sjekke om organisasjonen det samhandles med har tilstrekkelige autentiseringsløsninger
- at saksbehandlingssystemet som samhandler med folkeregisteret har nødvendig støtte for registrering og kvalitetssikring
- hvordan organisasjonen håndterer personer under kode 6 og 7

8.2 INFORMASJONSMODELL

Denne modellen skal danne et bilde av informasjonsinnholdet i det nye folkeregisteret. Informasjonsmodellen er en konseptuell modell som gir en overordnet grafisk framstilling av innholdet i rapporten. Modellen er ikke endelig og vil kunne være gjenstand for endringer i et videre arbeid med etablering av et nytt Folkeregister.

Informasjonsmodellering skiller seg fra datamodellering blant annet ved at vi kan beskrive informasjonsstrukturer uten å ta hensyn til fysisk representasjon. Det er også viktig å være bevisst på at dette ikke er en databasemodell som beskriver det faktiske innholdet og den tekniske implementasjonen av en fysisk database. Den tekniske implementasjonen av den fysiske databasen basert på den konseptuelle modellen må avgjøres av forvalteren av Folkeregisteret.

Modellen er basert på modelleringsspråket Universal Modelling Language (UML) – mer konkret UML klassediagram. Antall notasjoner fra klassediagram er redusert til et minimum for å øke lesbarheten av modellen for de som ikke kjenner UML

Informasjonsmodellen er utarbeidet av 2 medlemmer av gruppen med bistand fra en modellerer fra Brønnøysundregistrene supplert av ekstern konsulent, og avstemt mot It-avdelingen i Skattedirektoratet.

Informasjonsmodellen og kodeliste er vist i vedlegg 7.

8.3 DATAMODELL

Et nytt folkeregister bør i størst mulig grad gjenspeile samfunnet slik det til enhver tid er. Det betyr at dersom det skjer endringer bør registeret lett kunne tilpasses til nye endringer. Som eksempel på samfunnsmessige endringer som får betydning for Folkeregisteret, kan nevnes boform. For tretti år siden var kjernefamilien, bestående av mor, far og felles barn, den desidert vanligste form for bofellesskap. I dag er andelen sunket betraktelig og det er blitt helt vanlige med flere typer bofellesskap. Andre eksempler er barns relasjoner til biologiske foreldre og flere omganger med steforeldre, og barn med flere adresser som følge av delt foreldreansvar.

Som følge av et samfunn i stadig utvikling er det nødvendig med en datamodell som kan tilpasses de endringer som skjer. Dette innebærer at en datamodell for Folkeregisteret bør utformes etter følgende prinsipper:

Modellen bør inneholde informasjon og relasjoner mellom informasjonselementer slik at man slipper å registrere informasjon som allerede ligger der implisitt. Eksempler på dette er:

- Melding om vielse mellom person a og b etablerer en relasjon og disse får implisitt sivilstand gift.
- Det føres dødsdato på a, person b får implisitt sivilstand enke.
- Melding om vielse mellom person b og c etablerer en relasjon og disse får implisitt sivilstand gift. Historikk på b viser to ekteskap.

Alle registreringer og oppdateringer skal kunne spores i forhold til når det ble foretatt, av hvem og på hvilket grunnlag. Elektroniske og fysiske dokumenter som er basis for endringen arkiveres.

Historikk håndteres ved at man aldri skriver over kun legger til.

Adresseinformasjon for norske adresser må lagres på en strukturert måte som sikrer at distribusjonskoder som for eksempel postnummer kan vedlikeholdes maskinelt og alltid leveres riktig fra Folkeregisteret.

9 PERSONMETADATAREGISTER

Fra mandatet:

Oversikt over grunnleggende persondata utenom folkeregisteret:

Det vurderes behov for og eventuelt innhold i et personmetadatarregister med oversikt over folkeregisterdata, andre grunnleggende felles persondata og etatsspesifikke persondata, jf. Oppgaveregisteret for rapportering fra næringslivet.

Folkeregisteret er ment å inneholde de helt sentrale, felles persondataene om personer med tilknytning til Norge som brukes av flere. I tillegg til disse opplysningene eksisterer det en rekke typer opplysninger som er av sentral betydning for mange aktører, men som allikevel ikke er av en slik art at det er naturlig at disse er en del av Folkeregisteret. Vi vil her først gi en kort oversikt over de mest sentrale personopplysninger som faller utenfor Folkeregisteret, men som brukes av flere brukere i offentlig forvaltning og privat sektor.

9.1 GRUNNLEGGENDE PERSONDATA UTENOM FOLKEREGISTERET

9.1.1 Inntekt og formue

Opplysninger om inntekt og formue (herunder arbeidsinntekt og sosial- og trygdeutbetalinger) er svært viktig for mange aktører. De brukes primært i forbindelse med personbeskatning, men også av andre viktige aktører enn Skatteetaten. De brukes ved NAVs behandling av søknader om ulike trygdeytelser og er med på å bestemme pensjon og andre ytelser fra Folketrygden. I privat sektor brukes slike data til blant annet kredittvurdering.

Slike data inngår også i grunnlaget for utbetaling av sosiale ytelser og tildeling av andre tilbud fra kommunene. I noen kommuner er husholdningens inntekt med på å bestemme nivået på foreldrebetalingen til barnehagen eller på egenandelen i forbindelse med eldreomsorg.

9.1.2 Arbeidsforhold

Opplysninger om personers nåværende og tidligere arbeidsforhold brukes i mange sammenhenger, og for mange formål. Eksempelvis brukes opplysningene ved vurdering av arbeidsrelaterte ytelser som for eksempel sykepenger, ved beregning av opptjeningstid i statens pensjonskasse, ved avdekking av svart arbeid og ved utarbeidelse av sysselsettingsstatistikk.

Den viktigste kilden for informasjon om arbeidsforhold er arbeidsgivernes lønns- og personalsystemer. Arbeidsgiverne sender slike opplysninger til forskjellige registre som NAVs Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister (Aa-registeret), NAVs maritime Aa-registeret, SKDs Lønns- og trekkoppgaveregister, SKDs register over utenlandske arbeids- og oppdragstakere som administreres av Sentralskattekontoret for utenlandssaker.

Enkeltpersoner kan ha interesse av å sjekke informasjon om arbeidsforhold, som er lagret i nevnte registrene. Et eksempel kan være at man kan sjekke utviklingen av sine pensjons- og trygderettigheter.

9.1.3 Utdanning

Utdanning er i mange sammenhenger en viktig personopplysning. En del yrker har en autorisasjonsordning hvor utdanning inngår i grunnlaget for autorisasjon. Utdanning (og yrke) er viktige opplysninger for arbeidsformidlingen i NAV, og kan være det i saksbehandlingen på et kommunalt sosialkontor. UDI kan ha behov for opplysninger om yrke og utdanning i forbindelse med behandling av søknader om oppholdstillatelse i Norge. Politiet og rettsvesenet kan ha behov for slike opplysninger. Utdanning (og yrke) er viktige for produksjon av statistikk om struktur, virkning og fremskrivning av arbeidsmarkedet. Slik statistikk er svært etterspurt fra departementene, forskere og forvaltningen.

9.1.4 Helseopplysninger og opplysninger om pleie- og omsorgstjenester

Helse- og sosialsektoren har informasjon om pasienter og klienter. Informasjonen utveksles innen sektoren etter nærmere angitte regler og retningslinjer.

9.1.5 Andre grunnleggende persondata

Justissektoren har personinformasjon i sivile saker og straffesaker som for det for en stor del er begrenset tilgang til. Noe informasjon er tilgjengelig for bruk i forvaltningen ellers og store deler av informasjonen utveksles ved behov innenfor sektoren for eksempel i straffesakskjeden.

Informasjon om konkurs, gjeldsordning, intet til utlegg, tinglyste heftelser og eiendomsforhold utveksles i stor grad.

Veidirektoratet har informasjon om registrerte kjøretøy på personer og hvilken klasse førerkort en person har. Opplysningene brukes i flere sammenhenger både i offentlig og privat sektor.

Offentlige og private autorisasjonsregistre og bevillingsregistre har personinformasjon som det er behov for å få kjennskap til både i offentlig og privat sektor.

I privat sektor finnes det en rekke kunderegistre og medlemsregistre som inneholder personinformasjon. Informasjon i slike registre utveksles i noen grad mellom aktørene.

Kredittopplysningsbransjen har personinformasjon som i all hovedsak er basert på offentlige kilder. Hvilken informasjon som lagres og hvordan denne formidles videre er strengt regulert. Bransjen har også plikt til å informere den som blir kredittvurdert om hvilke opplysninger som er gitt.

Listen over registre som inneholder personinformasjon er ikke uttømmende.

Felles for alle disse registre er at de baserer seg på informasjon fra personen selv som i varierende grad er dokumentert, Folkeregisteret og andre offentlige og private persondatakilder.

9.2 PERSONMETADATAREGISTER

Innledningsvis presenteres en del utsagn fra utvalgte kilder som omtaler metadata på generell basis:

“With initiatives such as service-oriented architecture, business process management and data integration, metadata management plays an increasingly important role in an enterprise”.¹⁶

“Metadata can be found in a plethora of operations management products. The ability to maintain semantic consistency and currency across these products will play a major role in delivering effective end-to-end IT services management”.¹⁷ Gartner Feb 2007

“The era of the single enterprise metadata repository is in decline and being replaced by evolving federated metadata solutions.”¹⁸

”EU opererer med tre lag for interoperabilitet: Teknisk, semantisk og organisatorisk. SOA adresserer kun den tekniske interoperabiliteten. Teknisk interoperabilitet er det laveste og enkleste nivået for interoperabilitet, og beskriver de protokoller og standarder som er nødvendig for teknisk å knytte ulike systemer sammen.

Verdien av samhandlingen ligger imidlertid i å oppnå interoperabilitet på det semantiske nivået, det vil si å sikre presis mening og felles oppfattelse av betydningen av informasjonen som utveksles for begge parter.

En del er kanskje overrasket over at vi har disse problemene. XML lovet oss jo billig integrasjon over internett til alle som måtte ønske det. "To b2b or not to be" var slagordet, og XML var løsningen. XML har imidlertid i motsetning til HTML ingen forhåndsdefinerte tagger, og det finnes ingen sentral organisasjon som sørger for enhetlige dokumentstandarder.

XML er derfor en teknologi som gjorde det svært lett for alle som ønsket å definere sin egen standard. Det finnes knapt den bransjeorganisasjon eller den løsningsleverandør som ikke har kommet opp med en standard for sin bransje og sitt system. Commerce One (xCBL) og Ariba (cXML) er kjente eksempler på det siste.”¹⁹

9.2.1 Behovet for metadata

Behovet for metadata og metadata repositories erkjennes innenfor stadig flere områder. Det er et stadig økende krav om, behov for og ikke minst mulighet for samhandling etter hvert som de teknologiske muligheter utvikles. Internasjonalt foregår det en betydelig innsats for utvikling av metoder og verktøy på området. Innenfor spesifikke fagområder og bransjer har det vært nødvendig å etablere metadata for å kunne håndtere informasjonsutveksling på en forsvarlig måte. Dette gjelder ikke minst systemer som krever internasjonal samhandling. Eksempler på dette er helsesektoren, statistikkområdet og olje og gasssektoren.

¹⁶ Gartner mai 2007

¹⁷ Gartner februar 2007

¹⁸ Gartner mars 2007

¹⁹ Fra artikkel av Øyvind Aassve, Senior rådgiver i Norstella i idg.no/kunnskapssenter 15.11.2005

Vi finner ellers metadata brukt på eller under utvikling på et stort antall områder som for eksempel:

- Dokumentbeskrivelser og dokumentbehandlingssystemer
- Elektronisk handel
- Informasjon om selskaper
- Regnskapsinformasjon
- Multimedia
- Nettverksressurser i datanettverk
- Produktdefinisjoner

Siden det er behov for å samle inn og utveksle persondata på flere områder er det rimelig å anta at de samme drivkreftene som har ligget bakom etableringen av metadata på andre områder også gjelder for persondata. En enhetlig videreutvikling av Minside vil sannsynligvis kreve en prosess for å etablere en entydig beskrivelse av den informasjon som behandles i løsningen. Motivene for å etablere et metadataregister for personinformasjon er flere

- Behovet for å ha en samlet oversikt over hvilke data som finnes om personer i forvaltningen.
- Behovet for å kunne vise de registrerte hvilke typer informasjon som lagres.
- Lett tilgang til metadata ved utvikling og videreutvikling av systemer
- Oppnå effektivt gjenbruk av data innenfor de rammer regleverket gir for å effektivisere forvaltningen.

Det stilles stadig større krav til samhandling i offentlig sektor, både i kommunikasjonen mellom offentlige etater og mellom det offentlige og enkeltpersoner. Et viktig element i prosessen med økt samhandling er å få til en effektiv gjenbruk av opplysninger. I dette ligger at opplysninger som én etat har samlet bør gjenbrukes så fremt lovverket ikke er til hinder for dette. Metadata og standardiserte meldingsstrukturer etterspørres både av etater, kommunesektoren og privat sektor.

En viktig forutsetning for gjenbruk er at det er klart definert hva et dataelement betyr. For eksempel er begrepet «adresse» flertydig, blant annet fordi det ikke er tydelig om det er bosted, post eller oppholdsadresse som menes. Det er heller ikke klart om man kun mener gatenavn, og eventuelt gatenummer, eller om også postnummer og poststed hører med. En slik usikkerhet gjør gjenbruk vanskelig, særlig når dette skal skje gjennom elektronisk samhandling. Det er derfor viktig at man etablerer en oversikt over de enkelte elementenes presise innhold, slik at de kan gjøres til gjenstand for gjenbruk. Opplysninger om hva et dataelement betyr eller hvilket innhold det har kalles metadata, som igjen gjerne defineres som «Data om annen data».

I kravspesifikasjonen til anskaffelsesprosjektet Altinn2, omtales metadata på denne måten:

” Begrepet *metadata* er viktig i Altinn sammenheng. Med metadata i dette dokumentet menes en konsistent serialisering av termer som dekker over faglige begreper. Begrepene danner grunnlaget for de datadefinisjoner som en tjeneste består av. Et elektronisk skjema i Altinn vil eksempelvis være bygget opp av et sett av datadefinisjoner i en gitt struktur. Datadefinisjonene for en gitt tjeneste er et uttrekk fra en global semantisk informasjonsmodell i et begrepssystem. ”

9.2.2 Metadatabaser i Norge

Det eksisterer i dag flere metadatabaser i Norge, men det er per i dag ingen som dekker hele Folkeregisterets område. Det er allikevel naturlig å trekke frem noen metadatabaser som har klare grensesnitt mot Folkeregisteret:

Oppgaveregisteret forvaltes av Brønnøysundregistrene, og har som oppgave å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til det offentlige, og finne muligheter for samordning og forenkling. Målet er å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger, særlig av hensyn til små og mellomstore bedrifter. Oppgaveregisteret har oversikt over hvilke opplysninger de ulike registrene og etatene krever fra de næringsdrivende og over nødvendige tillatelser for næringsdrift. Metadata for informasjonen i personlig selvangivelse, lønns- og trekkoppgave, melding til Folkeregisteret om flytting, arbeidsgiveres rapportering av opplysninger om ansatte til NAV og opplysninger i forbindelse med søknad om trygdeytelser som fødselspenger, sykepenger osv. er etablert som følge av at dette rapporteres i Altinn.

- I forlengelsen av dette er Brønnøysundregistrene i ferd med å etablere en ny helt ny metadataløsning som har fått navnet SERES. Semantikkregisteret for elektronisk samhandling skal fremme semantisk interoperabilitet på tvers av offentlig sektor. SERES er tenkt som en fellesoffentlig løsning som også kommunal sektor ønsker å bruke. Alle oppgaveplikter knyttet til kommune – stat skal bl.a. etableres med sine metadata i dette systemet. Oppgaveregisteret inneholder i utgangspunktet kun opplysninger relatert til næringslivet, men siden Oppgaveregisterets metadata brukes ved rapportering i Altinn er allerede en del metadata for personinformasjon etablert i Oppgaveregisteret. Bakgrunnen for etablering av en ny løsning som på sikt skal erstatte metadatabasen i Oppgaveregisteret, er behovet for et bedre verktøy for å ivareta både Oppgaveregisterets behov for å påvise samordningsmuligheter og gi bedre informasjon om metadata, den intelle samordning ved at allerede eksisterende metadata og informasjon gjenbrukes og at produksjon av XML-meldinger effektiviseres.
- KITH, Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren, driver nettstedet www.volven.no. Volven (tidligere Balder) er en nasjonal database som skal gi oversikt over og tilgang til helsetjenestens felles metadatagrunnlag, herunder kodeverk, klassifikasjoner, termer, begrepsdefinisjoner, datadefinisjoner, m.m. Formålet er blant annet å oppnå økt samordning, oversikt og tilgjengelighet til helsetjenestens felles datagrunnlag. På samme måte som Oppgaveregisteret har Volven et visst overlapp med folkeregisteret ved at mange av de opplysninger som registreres er relatert til pasienter eller behandlere.

SSB har to metadata-systemer som inneholder persondata. **Vardok** er et metadata-system for dokumentasjon av variable i statistikken. Hensikten med dette systemet er at en variabel skal defineres én gang slik at alle brukere av variabelen bruker den på samme måte. DSF-data

brukes i befolkningsstatistikken og er definert i Vardok. I **Datadok** er rådata (DSF-transaksjoner) og ferdige statistikkfiler dokumentert.

9.2.3 Etablering av metadatabase

Arbeidsgruppen mener at for å kunne etablere et godt samspill rundt persondata fra flere kilder, er det et behov for en metadatabase som også inneholder metadata om folkeregisteropplysninger og andre personopplysninger, og at det er viktig at arbeidet med å etablere en slik metadatabase kommer raskt i gang. Det kan også være nyttig for personer med meldeplikt til registeret, ved at det vil bli tydeligere hvilke opplysninger som ønskes innrapportert – og tydeligere hvilke opplysninger som er registrert.

Følgende sitater er hentet fra St.meld. 17 (2006-2007):

"For å komme fram til semantiske standardar er det behov for omfattande avklaringar mellom offentlege verksemdar. Det skal etablerast ein felles tilnærmingsmåte og metodikk som bidrar til at offentlig sektor på ein systematisk måte kan komme fram til harmoniserte og standardiserte datadefinisjonar."

"Gjenbruk føreset like definisjonar på dei opplysningar som skal nyttast i dei einskilte verksemdene og aukar behovet for samordning av omgrep, parallelt med regelverksharmonisering. I tillegg føreset gjenbruk god og effektiv forvaltning i tråd med omsynet til personvern og informasjonstryggleik. Elektronisk samhandling og utvikling av elektroniske tenester aukar behovet for ein meir standardisert tilgang som både er av teknisk og omgrepsmessig karakter. Standardiserte datadefinisjonar bør samlast og systematiserast på ein heilskapeleg måte. Dette vil sikre betre kunnskap om og oversikt over kva opplysningar som finst og som eventuelt kan gjenbrukast."

En samlet oversikt over metadata er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å oppnå semantiske standarder og harmoniserte og standardiserte datadefinisjoner. Standardisering og samordning kan betinge endring av regelverk, rutiner og/eller systemer.

Erfaringene fra innføringen av Oppgaveregisterets datadefinisjoner, som skjedde i et samspill med Altinn, understreker viktigheten av at arbeidet med datadefinisjonene/metadataene ikke utsettes til implementeringsfasen. I forbindelse med tidspresset ved innføringen av Altinn så man at Oppgaveregisteret ikke fikk mulighet til å etablere den struktur og den standardisering som var ønskelig.

Innholdet i en metadatabase bør utvikles i nært samarbeid med de etater som har ansvar for informasjonen. Det viktige er at den som er ansvarlig for arbeidet med metadata har mulighet til å initiere standardisering etter samme modell som Oppgaveregisteret.

9.2.4 Område for metadatabasen

I tillegg til data fra Folkeregisteret bør databasen også inneholde metadata for persondatatyper som faller utenfor Folkeregisteret. Gruppen har ikke kommet fram til noen definisjon på hvilke opplysninger utenfor Folkeregisteret som bør omfattes av en metadatabase på persondata, men målet bør være å inkludere de datatyper som det ofte samhandles om, som for eksempel økonomiske data og arbeidsrelaterte opplysninger.

Dataelementene i Folkeregisteret bør prioriteres fordi disse utgjør grunnleggende data som benyttes av mange. Man bør også arbeide for en samhandling mellom den nye metadatabasen og Oppgaveregisteret, Volven og andre metadatabaser, slik at man sikrer en lik definisjon av de samme opplysningstypene.

Det må etableres en åpen og lett tilgjengelig løsning for å hente metadata som grunnlag for utvikling av systemer og meldinger som skal utveksles mellom systemer. Metadata tilgjengeliggjort på en enhetlig måte vil ha stor betydning for alle som utvikler systemer hvor data skal hentes og/eller leveres til andre løsninger.

Omleggingene i Folkeregisteret som følge av gruppens forslag vil ikke være avhengig av en metadatabase. For andre brukere vil det likevel være viktig å finne informasjon om personinformasjonen samlet og at det er enkelt å kombinere denne informasjonen med annen personinformasjon i systemer og meldinger. Folkeregisteret vil måtte bestemme innhold i metadata for den informasjonen som er spesifikk for Folkeregisteret.

Etableringen av metadata for persondata må tas i den rekkefølge og utviklingstakt som er nødvendig for å oppnå ønskede gevinster i form av oversikt, gjenbruk, besparelser og effektivisering.

Etablering av en metadatabase for personinformasjon vil ikke nødvendigvis medføre nedlegging av allerede eksisterende metadatabaser som beskriver personinformasjon. Det er sannsynlig at det vil være ønskelig med interaksjon mellom flere metadatabaser både på grunn av kostnadene ved omlegging av de eksisterende, at enkelte fagområder krever spesifikke løsninger og at de er sterkt styrt av internasjonale standarder innenfor hvert spesifikke fagområde.

9.2.5 Dissens fra arbeidsgruppens medlem Jon Berge Holden

”Dette medlem vil påpeke behovet for å være tydelig med hva som er målsetningen ved utforming av metadatabaser, særlig hvorvidt metadatabasen skal ha en sentral rolle i arbeidet med begrepssamordning, eller om det først og fremst er skal bidra til teknisk og syntaktisk interoperabilitet for de begreper som er standardiserte. Målet vil være styrende for kostnadene til drift og vedlikehold av en slik database.

Dette medlem viser til utdraget fra St.meld.nr 17 (2006-2007) som er gjengitt ovenfor, hvor det slås fast at ”standardiserte datadefinisjoner bør samles og systematiseres”. Medlemmet slutter seg til dette. Strukturerte metadata kan være viktige for å sikre teknisk og syntaktisk interoperabilitet.

Dette medlem kan imidlertid ikke se at det på bakgrunn av gruppens diskusjoner er grunnlag for å konkludere med at metadatabaser er nødvendige for å oppnå semantiske standarder. Begrepssamordning er primært en rettslig prosess, hvor ulike hensyn må veies mot hverandre. For å plukke ut hvilke informasjonselementer som er egnet for samordning, vil det være klokt å lytte til brukerne og deres behov; den vet best hvor skoen trykker som har den på. Det vil derfor være viktig å sikre at deres innspill kommer fram og får en hensiktsmessig prosess gjennom brukerforum og samspillsforum.”

10 REGELVERKSENDRINGER

Fra mandatet

Det må avklares hvilke bestemmelser i lover og forskrifter som må endres, eventuelt hvilke nye bestemmelser som må vedtas, for å oppnå målsettingen for arbeidet og realisering av forslagene i fase 1.

For hvert dataelement bør det gjøres en henvisning til aktuell lov- eller forskriftshjemmel, og eventuelt pekes på behov for endringer.

10.1 JURIDISKE KONSEKVENSER.

Det er mange juridiske komplekser knyttet til folkeregisteret, og de endringer som foreslås vil kreve en nærmere utredning av de juridiske konsekvenser. Arbeidsgruppen har valgt å konsentrere seg om å identifisere problemområdene og gi en kort beskrivelse av disse. Arbeidsgruppen har også sett på hva som er et hensiktsmessig grensesnitt mellom lov og forskrift

Vi har valgt å ta utgangspunkt i lov om folkeregistrering, samt forskriftene om folkeregistrering og D-nummer. Arbeidsgruppen har ikke foretatt en gjennomgang av regelverket med henblikk på å presentere et fullstendig forslag til regelverk, men har fokusert på å identifisere endringsbehov. Dette fordi oppbygningen av dagens regelverk er slik at det er vanskelig å foreta enkeltendringer uten å dermed gjennomføre en revisjon av hele regelverket. En slik gjennomgang har det ikke vært satt av tid til å gjennomføre. Det bemerkes allikevel at man bør vurdere om regelverket bør gjennomgå en restrukturering med tanke på å få en lov som er lettere tilgjengelig for offentligheten.

10.2 LOV OG FORSKRIFT OM FOLKEREISTRERING

10.2.1 Nye bestemmelser

Selv om arbeidsgruppen kun foreslår en videreutvikling av dagens folkeregister, vil det være behov for omfattende endringer i lov om folkeregistrering, og det kan stilles spørsmål ved om man bør gå veien om ny lov og forskrift. De elementer som bør inn i regelverket, og som ikke er der i dag, er:

- formål
- beskrivelse av samspillprinsippene
- pliktig bruk
- nye regler om utlevering av opplysninger
- regulering av opplysninger som skal være tilgjengelige for enhver
- regler om reservasjon

- angivelse av de samspillende etater
- retningslinjer for folkeregisteret mht å inngå avtale om informasjonsinnhenting fra også andre etater enn de samspillende
- innhenting av informasjon i kvalitetssikringsarbeid
- populasjon
- legge til rette for elektronisk innrapportering
- sanksjoner

Ad formål

Arbeidsgruppen fremmer forslag til formål for Folkeregisteret. Dette formålet bør fremgå av loven. Begrunnelsen for dette er tredelt: for det første har angivelse av formål en informasjonsverdi ovenfor den som leser loven, og kan dermed føre til en bedre forståelse for folkeregisterets viktighet og plass i samfunnet. For det andre vil formålet gi registerforvalter klarere grenser for virksomheten, noe som kan bidra til at praksis rundt for eksempel utlevering og innhenting av opplysninger er i overensstemmelse med de rammer lovgiver har gitt. For det tredje representerer det foreslåtte formålet en stor endring fra det som eksisterer av formål i dag, noe som øker viktigheten av å tydelig angi dette i lovteksten.

Ad beskrivelse av samspillsprinsipper

Arbeidsgruppen foreslår å formalisere og videreutvikle det samspillet man allerede har rundt folkeregisteret. Dette bør komme til uttrykk i loven. Her er det imidlertid de overordnede linjene som bør beskrives. Det er ikke ønskelig med en detaljregulering av samspillet i selve loven. Grunnen til dette er at man er avhengig av fleksibilitet for et dynamisk og tilpasningsdyktig samspill. Det er grunn til å anta at det vil være behov for å gjøre mindre endringer og forbedringer på mer konkrete områder etter hvert som løsninger rundt samspillet har vært i drift en stund og man har skaffet seg erfaring på området. En regulering i selve loven på dette plan vil gjøre endringer mer ressurskrevende og de vil ta mye lengre tid å gjennomføre. Ramme for utforming av de konkrete spillereglene bør etter dette gjenspeiles i forskriften.

Man bør også lovfeste en generell adgang til informasjonsutveksling mellom samspillsaktørene, slik at man sikres at ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder for et effektivt samspill. En slik adgang må begrenses til det som er nødvendig for å sikre samspillet og kvaliteten i registeret.

Ad pliktig bruk

For å oppnå god kvalitet på opplysningene i folkeregisteret er det svært viktig at opplysningene faktisk legges til grunn i brukernes saksbehandling. Arbeidsgruppen har derfor kommet til at det bør etableres en plikt til bruk av opplysningene i folkeregisteret for de aktører som er gitt tilgang til opplysningene.

Hovedregelen må være at de som er gitt tilgang til folkeregisteret må legge til grunn opplysningene fra registeret i sin oppgaveløsning. Arbeidsgruppen ser at det kan forekomme situasjoner der det helt unntaksvis bør åpnes for unntak fra denne hovedregelen.

Det understrekes at disse unntakene må være snevre, og at det kun er i særlige tilfeller at disse kommer til anvendelse.

Ad nye regler for utlevering av opplysninger

Dagens regelverk knyttet til utlevering av opplysninger er hjemlet i lovens § 13. Denne bestemmelsen er utformet slik at en rekke opplysninger i utgangspunktet er unntatt taushetsplikt, men at man allikevel har en form for behovsprøving før opplysninger kan utleveres. Reglene er relativt fleksible, og tilbakemeldinger fra SKD tyder på at regelverket i dag ikke hindrer ønsket utlevering av opplysninger.

Arbeidsgruppen mener at reglene om utlevering bør gjøres enklere og tydeligere, og det er særlig to endringer som bør gjøres. For det første er dagens regler, der opplysninger ikke er underlagt taushetsplikt men allikevel underlagt en behovskontroll, utformet slik at de er vanskelige å både praktisere og å tilegne seg. Det bør vurderes om man i større grad bør vise til personopplysningslovens regler om grunnkrav til å behandle personopplysninger, slik at folkeregisterloven kan nøye seg med å ha regler om dispensasjon fra taushetsplikten. Reglene om dispensasjon fra taushetsplikten bør utformes slik at registerforvalter innenfor formålet har et visst spillerom, særlig ovenfor offentlige myndigheter, slik at man ikke detalj regulerer hvilke aktører som skal ha hvilke opplysninger.

I tillegg til å utforme nye generelle regler for tilgang til opplysningene, bør enkelte grupper/aktører gis tilgang direkte i loven. Et eksempel på en gruppe aktører som dette er aktuelt for er finansnæringen. Finansnæringen driver virksomhet med mange krav til rapportering, både i forhold til mer ordinær ligningsvirksomhet som rapportering av innskudd, og til rapportering av transaksjoner som kan indikere hvitvasking. Videre er næringens virksomhet en viktig del av samfunnets infrastruktur, og det er viktig både for samfunnet og for enkeltpersonen at den har nødvendig informasjon tilgjengelig for sin oppgaveløsning.

Ad regulering av opplysninger som skal være tilgjengelige for enhver

Arbeidsgruppen foreslår at et sett med opplysninger skal være åpent tilgjengelig for enhver, forutsatt at vedkommende ikke har reservert seg mot dette. Det at enkelte opplysninger i folkeregisteret skal være tilgjengelig for enhver bør reguleres direkte i loven, både selve prinsippet og hvilke type opplysninger som skal være åpent tilgjengelig.

Det bør vurderes om det av loven bør fremgå begrensninger i forhold til hvordan disse opplysningene kan behandles.

Ad regler om reservasjon

Arbeidsgruppen foreslår at en del av folkeregisteret skal være åpent tilgjengelig for enhver. Med en slik åpen tilgang på opplysninger bør det korrespondere en reservasjonsrett.

Det foreslås at den enkelte kan reservere seg mot forskjellige typer bruk/utlevering. For eksempel vil det, som i dag, fortsatt være mulig å reservere seg mot direkte markedsføring. Det bør også gå an å reservere seg mot utlevering til organisasjoner, herunder de humanitære. Videre vil det være naturlig å kunne reservere seg mot utlevering til «enhver». Ved å dele opp reservasjonsretten i grupper av aktører, gis personen selv mulighet til å tilpasse åpenheten til sine egne opplysninger slik han selv ønsker.

Det må utformes regler som definerer de overordnede rammene rundt reservasjonsretten, men behovet for å over tid kunne tilpasse reservasjonsretten kan tale for at oversikten over hvem man kan reservere seg mot står i forskrift.

Ad angivelse av de samspillende etater

Det er viktig, både for den enkelt person og for samfunnet generelt, at det på en enkel måte er mulig å gjøre seg kjent med hvilke etater som er med i samspillet. Dette både av personvern hensyn, informasjonshensyn og av hensyn til en tydelig forankring av de respektive etaters rettigheter og plikter i forhold til samspillet.

Enhetsregisterets tilknyttede registre er opplistet i Enhetsregisterloven. En slik løsning forutsetter en lovendring når en samspillesaktør kommer til eller slutter. Dette skjer ikke ofte for Enhetsregisteret, og har således ikke blitt oppfattet som et stort problem.

Arbeidsgruppen mener at oversikten over de samspillende etater bør fremgå av forskrift, men at dette er tydelig forankret i lovteksten. Dette fordi det kan være hensiktsmessig å kunne endre oversikten uten å måtte gå veien om en så komplisert prosess som en lovendring er. Det kan argumenteres med at lovendringsprosessen sikrer at man har grundige prosesser knyttet til endring av samspillsaktører, samt at det av informasjonshensyn kunne være hensiktsmessig å ha oversikten i lovtekst, men arbeidsgruppen mener at behovet til et fleksibelt regelverk tilsier plassering på forskriftsnivå.

Ad retningslinjer for folkeregisteret mht å inngå avtale om informasjonsinnhenting

Arbeidsgruppen har foreslått at det på enkelte områder bør åpnes for at også andre aktører innrapporterte data uten at de dermed ble en del av selve samspillet. Registerfører gis derfor mulighet til å inngå selvstendige avtaler om innrapportering av persondata, såfremt dette skal brukes til å oppfylle registerets formål.

En avtale om innrapportering fra andre aktører vil ikke endre ansvarsforholdene i registeret, det vil for eksempel fortsatt være folkeregisteret som er ansvarlig for bostedsadresse selv om de nyttiggjør seg av andre aktører sin informasjon.

En eventuell hjemmel bør ikke begrenses til å kun gjelde offentlige etater.

Ad innhenting av informasjon i kvalitetssikringsarbeid:

Det foreslås at dagens generelle hjemmel til å uten hinder av taushetsplikten innhente den informasjon fra offentlige myndigheter som er nødvendig for å sikre kvaliteten i registeret utvides til å også omfatte visse private aktører.

Det foreslås videre at registerfører kan inngå avtale med offentlige myndigheter, der andre myndigheter rutinemessig formidler konkret type informasjon til registeret. Det bør vurderes om reglene også bør omfatte nærmere definerte private aktør, som for eksempel arbeidsgivere. Dette forslaget er blant annet knyttet til arbeidsgruppens forslag om i innskrenke omfanget av opplysningsplikten i lovens kapittel 2, som behandles under.

De bestemmelser som beskrives her vil få en vid ordlyd, da det ut i fra forholdene vil måtte hentes opplysninger av forskjellig art for å kunne sikre kvaliteten i registeret. Adgangen til å innhente opplysninger fra andre offentlige og private aktører bør derfor være begrenset av en

interesseavveining mellom behovet for kvalitetssikring på den ene siden, og personens personvern på den andre. Dette for å sikre at det er sammenheng mellom det som skal bringes på det rene på den ene siden, og virkemidlene på den andre.

Ad populasjon

Arbeidsgruppen foreslår at populasjonen som skal registreres i folkeregisteret skal utvides, og registeret skal ikke lenger kun være et register over bosatte. Populasjonen er foreslått endret slik:

Det skal kunne oppdateres også på utvandrede personer

Alle de som i dag får D-nummer, skal inn i det ordinære folkeregister. Dette er vedtatt, og trår etter planen i kraft 1. januar 2008.

Alle asylsøkere som ikke returneres på korte prosedyrer skal inn i registeret (forventet opphold fra ca 2 måneder)

Alle som innvilges arbeids- eller oppholdstillatelse skal inn i registeret

Konsekvensen av dette er at hele loven, med forskrifter, må gjennomgås med tanke på at folkeregisteret nå skal innehold både bosatte, tidligere bosatte, personer med midlertidig opphold i riket og personer som kanskje aldri er i landet. Særlig må § 4 i loven endres, det på grunn både av den utvidede populasjonen og fordi arbeidsgruppen foreslår en informasjonsløs identifikator i stedet for dagens fødselsnummer.

Ad mulighet for å pålegge elektronisk innrapportering

Etter endring høsten 2006, ble det nedfelt i folkeregisterloven at departementet i forskrift kan bestemme at offentlige myndigheter skal gi opplysninger til bruk for folkeregistreringen i elektronisk form. Arbeidsgruppen mener loven i tillegg bør angi de aktuelle gruppene. Det foreslås at bestemmelsen deler opp i disse gruppene:

Den enkelte

Samspillsaktørene

Samarbeidspartnere

Brukere

Ad sanksjoner

Det foreslås at det innføres sanksjoner når

- det offentlige må etterspørre en melding fordi det oppdages at registeret ikke er oppdatert
- personen ikke oppdaterer registeret etter at vedkommende har mottatt purring
- falsk melding oppdages, men der forholdet ikke er så graverende at bøter blir aktuelt.

Sanksjonene er bare ment å få betydning ovenfor meldepliktig person.

Sanksjonene er ment å være mindre inngripende enn de straffereaksjoner som i dag er tilgjengelige, og det legges opp til at de mildeste reaksjonene kan benyttes rutinemessig. Det må utarbeides nærmere regler for dette.

Konkret ser gruppen for seg to regelsett, der de to første punktene over hører sammen.

Arbeidsgruppen forslår at følgende sanksjonsregime etableres for de tilfellene der det oppdages at registeret ikke er oppdatert:

1. Når det av folkeregistermyndighetene oppdages at registeret ikke er oppdatert, kan de purre ovenfor den meldepliktige. I forbindelse med purringen kan det ilegges et gebyr. Størrelsen på gebyret er det ikke tatt standpunkt til, men det er viktig å finne en balanse slik at trusselen om gebyr har en betydning uten å fremstå som urimelig.
2. Hvis personen som blir purret ikke oppdaterer registeret innen en fastsatt frist, skal det ilegges en løpende tvangsmulkt, som løper til meldeplikten er oppfylt.

Hvor høyt gebyr og tvangsmulkt bør være, har gruppen ikke tatt stilling til. Det bør derfor vurderes nærmere hvilket nivå man bør ha på satsene for at disse skal ha den ønskede allmenprevantive virkningen.

Det vises ellers til reglene i folketrygdloven § 25 – 3, som har et lignende regime i forbindelse med meldeplikten til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

I de tilfellene der en meldepliktig bevisst har sendt inn en falsk melding, for eksempel i forbindelse med å oppnå en urettmessig fordel, bør folkeregistermyndighetene kunne ilegge et gebyr av noe størrelse. Hvor høyt dette gebyret bør være er det vanskelig å ta stilling til her, men de regler som utarbeides bør reflektere at et høyt gebyr krever sterkere rettsikkerhetsmekanismer enn et lavere gebyr som ilegges i forbindelse med at det må pures på uteblitt melding.

Sanksjonsmekanismen må forankres i loven, men det bør åpnes for en nærmere regulering i forskrift. Dette for å sikre at praktiseringen av sanksjonsregimet kan justeres der man ser behov for dette.

Det må vurderes om det er hensiktsmessig med andre klageregler enn det som følger av forvaltningsloven.

Folkeregistreringslovens § 16 bør videreføres som en sikkerhetsventil ovenfor de mer alvorlige tilfellene.

10.2.2 Bestemmelser som bør endres

Det vil være behov for justering av flere bestemmelser i dagens regelverk om folkeregistrering som konsekvens av de endringer som foreslås. Her vil mer materielle endringer i loven behandles.

Det foreslås at det gjennomføres endringer for:

Man må i loven behandle ett folkeregister, og gå bort fra den kommunevise inndelingen i flere folkeregistre. *(Denne endringen trer i kraft 1. januar 2008)*

Oversikt over hvilke elementer folkeregisteret skal inneholde må oppdateres i henhold til det arbeidsgruppen foreslår.

Oversikten over hvilke endringer som skal meldes av hvilken etat må oppdateres. Forskriftens § 7 er ikke oppdatert med endringene som har skjedd på statsborgerområdet, og bestemmelsen må også oppdateres i henhold til de endringer som foreslås i rapporten.

Opplysnings og meldeplikten i lovens kapittel II bør kun omfatte de elementer som faktisk registreres i folkeregisteret. Behovet for eventuell annen informasjon for å avdekke manglende melding eller lignende bør løses gjennom egen hjemmel for innhenting av opplysninger fra andre

10.2.3 Grensegang – lov / forskrift

En viktig vurdering som må gjøres i forbindelse med gjennomgang og endring av gjeldende regelverk, er å se nærmere på hvilke bestemmelser som bør stå i lov, og hvilke bestemmelser som med fordel plasseres i forskrift. På den ene siden er lovfesting å foretrekke, både rettskildemessig og fordi loven er mer tilgjengelig for den enkelte enn forskrift. På den annen side er det langt enklere å endre forskrift enn lov, slik at hensynet til effektivitet og fleksibilitet kan føre til at enkelte bestemmelser bør stå i forskrift.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kun de prinsipielle og overordnede bestemmelsene bør stå i loven, men det bør i lovteksten tydelig vises til forskriften(e). På denne måten sikres en god forankring av hovedprinsippene, og at disse er tilgjengelige for den enkelte, samtidig som man får en detaljregelverk som kan endres i tråd med behovene. Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvilke bestemmelser som bør plasseres i hvilken rettskilde, men har følgende kommentarer:

Registerets formål bør fremgå av lovens § 1.

Definisjon av registerfører, og en prinsipiell beskrivelse av samspillet med de rettigheter og plikter som inngår, bør beskrives i lov.

Angivelse av de som skal ha tilgang til opplysningene, samt dispensasjonshjemmel, må fremgå av lov.

Hjemmel til å innhente opplysninger fra andre etater må fremgå av lov.

10.3 ENDRING AV ANDRE LOVER

Arbeidsgruppen har identifisert følgende behov for endring i andre lover.

10.3.1 Barnelova

Arbeidsgruppen har foreslått DNA-test ved fødsler utenfor sykehus. Dette medfører behov for endringer i Barnelova, nærmere bestemt § 1 i denne loven. Det vil da som utgangspunkt kreves at slektskap mellom mor og barn fastslås gjennom en DNA-prøve når barnet ikke er født på sykehus eller fødestue. DNA-prøve skal kun benyttes for å fastslå mor og barns slektskap, og ingen opplysninger utover dette skal lagres.

10.3.2 Sameloven

Som en konsekvens av at arbeidsgruppen foreslår at opplysningen om at man står i samemanntallet ikke lenger skal fremgå av folkeregisteret, er det nødvendig med endringer i sameloven § 2-6. Lovens § 2-7, som også viser til folkeregisteret, behøver ikke å endres, da denne paragrafen kun fastslår at adresse i folkeregisteret skal legges til grunn ved fastsetting av valgkrets.

10.3.3 Valgloven

Det er vurdert om § 2-5 i valgloven bør endres, da opplysningen «valgkrets» foreslås tatt ut av folkeregisteret, siden dette er en opplysning knyttet til adresse snarere enn til person. Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet, men kommet til at folkeregisteret uansett vil ha en viktig rolle i arbeidet med å utarbeide valgmannallet, slik at § 2-5 heller ikke i fremtiden vil være misvisende.

11 ØKONOMISK/ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Gruppen engasjerte i mai 2007 Agenda AS til å gjennomføre en analyse av økonomisk administrative konsekvenser av gruppens forslag.

Nedenfor gjengis hovedkonklusjoner fra rapporten. Konklusjonen er direkte sitater fra rapporten og har ikke vært gjenstand for egne vurderinger i gruppen. Det vises i stedet til gruppens argumentasjon i rapporten for de forslagene som er fremmet.

”Vurderingen av arbeidsgruppens forslag til endringer av data på personinformasjonsområdet er basert på synspunkter og data hentet inn fra et forholdsvis begrenset antall aktører og brukere. Dette er imidlertid vært svært sentrale aktører og brukere, som alle vil bli berørt av omleggingen.

AGENDA har hatt i oppdrag å utrede de økonomisk/administrative konsekvensene av følgende forslag:

- (1) Innføring av informasjonsløs identifikator, subsidiært utvidelse av fødselsnummerserien ved å fjerne ett kontrollsiffer.
- (2) Innføring av elektroniske løsninger når det gjelder meldinger til det sentrale folkeregisteret.
- (3) Utvidelse av hvilke data som skal være registrert i folkeregisteret, samt forslag om å ta enkelte dataelementer ut av folkeregisteret.
- (4) Brukere skal gis anledning til å melde observerte avvik i folkeregisteropplysningene direkte til folkeregisteret. Forslaget innebærer dermed også at det etableres et apparat for å behandle innkomne avviksmeldinger.
- (5) Etablering og tilgjengeliggjøring av metadata om persondata i en metadatakatalog.
- (6) Økt tilgang til registeret og gratis tilgang til standardiserte tjenester for offentlig tjenesteyting og myndighetsutøvelse.

Forslag (2) til (6) er av en slik karakter at man kan velge å beholde dagens løsning eller gjennomføre hele eller deler av gruppens forslag. Når det gjelder forslag nr (1) står man reelt sett overfor to valg. I alle fall på litt lengre sikt.

Kartleggingen av de økonomisk/administrative konsekvensene av forslag (2) til (6) har ikke avdekket store kostnadmessige eller andre negative konsekvenser av å gjennomføre arbeidsgruppens forslag. Hovedinntrykket er at forslag (2), (3), (4) og (6) alle vil bidra til økt nytte for brukerne gjennom økt kvalitet og mindre ressursbruk. Vi må likevel minne om at flere av informantene uttrykker skepsis om en klarer å etablere tilstrekkelig gode ordninger som sikrer tilstrekkelig kvalitet i mange av de nye elementene som foreslås lagt inn i folkeregisteret, når dette er basert på frivillighet. Bruken av dataene er avhengig av at brukerne har tillit til at kvaliteten i dataene holder mål.

Det viktigste og vanskeligste spørsmålet å ta stilling til er valg av identifikator. Med bakgrunn i kartleggingen av de økonomisk/administrative konsekvensene har vi kunnet oppsummere de to alternativene på følgende måte.

Tabell 11.1

	Informasjon løs ID	Utvidet fødsels- nummerserie
Kvalitet i folkeregisterdata	Best	
Driftskostnader	Likt	Likt
Investeringskostnader		Best (laveste kostnader)
Risiko for alvorlige feil i omstillingsperioden	(Ukjent)	Lav

Vi mener altså at denne undersøkelsen har vist følgende:

- Informasjonsløs identifikator vil sikre best kvalitet i folkeregisterdataene, bl.a. fordi man slipper å endre identifikator når man oppdager feil fødselsdato eller kjønn.
- Kostnader ved drift av registre med persondata påvirkes ikke av hvilken identifikator som velges
- Overgang til informasjonsløs identifikator vil påføre brukerne høyere investeringskostnader enn overgang til en utvidet fødselsnummerserie. For flere brukere vil investeringene være om lag to ganger større ved utvidelse av fødselsnummerserien. Vår vurdering er likevel at omfanget av investeringene ved overgang til informasjonsløs identifikator ligger på et akseptabelt nivå når vi ser investeringskostnadene i forhold til de ressurser eller budsjetter som de berørte brukerne rår over.
- Risikoen for at det kan oppstå feil ved overgang til informasjonsløs identifikator er ikke godt nok kjent og har heller ikke vært mulig å utrede nærmere innenfor den rammen vi har hatt til rådighet. Vi anbefaler derfor at det gjøres en nærmere analyse av dette før man tar endelig stilling til valg av identifikator.
- Dersom risikovurderingen konkluderer med at risikoen ved overgang til informasjonsløs identifikator ligger på et akseptabelt nivå, mener vi at undersøkelsen taler for valg av denne løsningen. ”

Oppsummering informasjonsløs identifikator.

”Forslaget om å erstatte dagens fødselsnummer med ny informasjonsløs identifikator, alternativt fortsatt bruk av fødselsnummer som identifikator ved reduksjon av antall kontrollsiffer fra to til ett, vil berøre samspillaktører og brukere på noe ulik måte. Det er stor forståelse for at dagens løsning ikke er holdbar, i alle fall ikke på lengre sikt.

Informasjonsløs identifikator sammenliknet med dagens løsning

Det synes å være enighet om at en informasjonsløs identifikator gir mange faglige fordeler sammenliknet med dagens løsning. Den er stabil, er robust overfor endringer i data knyttet til identifikatoren og den vil ha svært lang levetid. Det er ikke mulig å kvantifisere gevinsten ved informasjonsløs identifikator sammenliknet med nåværende fødselsnummer, men de fleste av våre informanter oppgir at den økonomiske gevinsten vil være forholdsvis begrenset. Dersom man hadde startet oppbyggingen av folkeregisteret i dag mener de fleste at man ville ha valgt en informasjonsløs identifikator som bærende informasjonsnøkkel.

Kostnadene ved drift av berørte registre vil ikke være forskjellig fra dagens kostnadsnivå.

Investeringskostnadene ved overgang til informasjonsløs identifikator vil variere en god del mellom de ulike aktørene og brukerne. Innenfor den gruppen som vi har undersøkt, viser det seg at omstillingskostnadene ligger innenfor et spenn fra kr 0 til over 100 mill kroner. Dette er anslag som er utarbeidet på kort tid og er dermed beheftet med en del usikkerhet. Omleggingskostnadene vil være størst for banknæringen. Forsikringsnæringen synes også å måtte investere en del i omleggingen, men disse kostnadene synes ikke å ligge på samme nivå som for banknæringen. Offentlige brukere slik som Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, NAV og Politiet vil også måtte investere en del ressurser i omleggingen, men disse kostnadene synes alt i alt ikke å være betydelige sett i forhold til de budsjetttrammer som disse etatene opererer innenfor. For andre store offentlige brukere slik som helseforetak, SSB, UDI, domstoler og kriminalomsorgen synes investeringskostnadene å være av beskjedent omfang. De kommunene vi har vært i kontakt med, har ikke klart å gi anslag over nødvendige omstillingskostnader.

Størrelsen på investeringskostnadene vil påvirkes av hvor lang tid brukerne får til å gjennomføre omstillingene. Mange registre og systemer er gjenstand for omfattende endringer etter 5 – 7 års drift.

Utvidelse av fødselsnummerserien

Utvidelse av fødselsnummerserien vil ikke gi de kvalitative fordelene som innføring av informasjonsløs identifikator vil gi, jfr. beskrivelsen ovenfor. Bruk av fødselsnummer som identifikator viderefører imidlertid den nytten eller fordelen som ligger i at identifikatoren er informasjonsbærende. Utvidelse av fødselsnummerserien ved å gå over fra to til ett kontrollsiffer innebærer imidlertid at man står overfor en løsning som atskiller seg fra dagens løsning. DnBNOR gir eksempelvis klart uttrykk for at overgang til ett kontrollsiffer i fødselsnummerserien stiller banken overfor betydelige utfordringer mht å kontrollere om et dataelement er et gyldig kontonummer eller et gyldig fødselsnummer. Både fødselsnummer og kontonummer består av 11 siffer og det vil bli enda større sammenfall mellom gyldige kontonummer og gyldige fødselsnummer.

Driftskostnadene blir ikke endret fra dagens nivå dersom en velger et alternativ basert på utvidelse av fødselsnummerserien.

Investeringskostnadene som vil oppstå som følge av overgang til utvidet fødselsnummerserie vil være atskillig lavere enn i alternativet med innføring av informasjonsløs identifikator. Blant de brukerne vi har vært i kontakt med oppgir alle, med unntak av politiet og DnBNOR at investeringene vil ligge under 3,5 mill kroner. Kommunene har ikke gitt anslag for omstillingskostnadene.

Sammenlikning av de to hovedalternativene

Kartleggingen av de økonomisk/administrative konsekvensene ved valg av identifikator er basert på intervjuer med et begrenset antall informanter. Man bør være forsiktig med å trekke for vidtgående og bastante konklusjoner med bakgrunn i dette materialet. En del funn er imidlertid forholdsvis tydelig og bør kunne legges til grunn for den videre beslutning.

- Informasjonsløs identifikator har flere kvalitative fortrinn enn en informasjonsbærende identifikator.

- Kostnader ved drift av systemer og registre som benytter folkeregisterdata påvirkes ikke hvilket alternativ som velges.
- Investeringskostnadene vil være inntil dobbelt så store ved innføring av informasjonsløs identifikator som ved utvidelse av fødselsnummerserien. Investeringskostnadene er imidlertid av en størrelsesorden som ikke bør være til hinder for innføring av ny informasjonsløs identifikator. Banknæringen vil sannsynligvis bedømme omfanget av omleggingskostnadene annerledes.
- Viktige aktører slik som Skattedirektoratet vil imidlertid ha en nærmere vurdering av risiko for at det oppstår feil i skatt- og ligningssystemene ved overgang til informasjonsløs identifikator før man tar stilling til valget mellom de to alternativene.”

Oppsummering utvidelse av data som skal registreres

”Kartleggingen viser at arbeidsgruppens forslag om å utvide folkeregisteret med nye elementer initialt vil medføre skatteetaten en del kostnader forbundet med registrering av de nye elementene. Skattedirektoratet antar at hver registrering i gjennomsnitt vil kreve inntil 2 minutter. Ressursbruken vil da være antall registreringer multiplisert med dette nøkkeltallet. Til sammen vil etablering av all informasjon dermed kreve en god del ressurser. Som nevnt tidligere i dette kapitlet har Skattedirektoratet anslått kostnadene ved å registrere hvilket språk de fremmedspråklige kan kommunisere på beløpe seg til om lag 6,7 mill kroner dersom det skal legges inn denne form for informasjon for alle fremmedspråklige. Det endelige omfang av hvor ressurskrevende det vil være å utvide folkeregisteret med de elementene som er foreslått av arbeidsgruppen vil imidlertid være avhengig av om registreringen skal være en frivillig sak eller om det skal etableres noen form for plikt til å melde inn disse opplysningene. Hovedinntrykket er likevel at etableringskostnadene vil kunne holdes innenfor en akseptabel kostnadsramme.

Selv om mange informanter har gitt uttrykk for at man vil kunne ha nytte av de nye elementene som foreslås lagt inn i folkeregisteret, kan det være grunn til å reise spørsmål om man vil komme til gjøre bruk av alle elementene, eksempelvis elektronisk ID, reservasjon om at opplysninger gjøres tilgjengelig for visse grupper og språk. Helt avgjørende for om inkludering av nye dataelementer blir vellykket, vil bero på hvilke incitamenter man tar i bruk for å sikre ajourhold og kvalitet i de nye dataelementene tatt i betraktning at innmelding av data vil være basert på frivillighet.”

Oppsummering elementer som foreslås tatt ut av Folkeregisteret

”Opplysningene om *valgkrets* blir i dag skrevet ut av folkeregisteret med bakgrunn i data fra GAB-registeret. Det vil derfor etter flere informanters mening være hensiktsmessig at GAB-registeret også overtar ansvaret for utskrift av stemmeberettigede i valgkretsene.

Kvaliteten på data om *skolekrets* i dag synes å være dårlig fordi opplysningene ikke blir oppdatert fra kommunenes side. Noen kommuner vil imidlertid mene at man fortsatt bør ha tilgang til disse opplysningene og at det må etableres alternative løsninger dersom ikke opplysninger om skolekrets videreføres i matrikkelen.

Konsekvensene av å fjerne opplysningene om *medlemskap i statskirken og samemannntall* bør drøftes med brukerne av disse opplysningene før forslaget gjennomføres. Det vil her bl.a. være snakk om å finne alternative løsninger.”

Oppsummering etablering av elektroniske løsninger for innmelding til det sentrale Folkeregisteret

”Kartleggingen har vist at implementering av web-baserte løsninger for innmelding til det sentrale folkeregisteret vil innebære både kvalitative og økonomiske gevinster både for folkeregisteret og samspillaktørene. Elektroniske melderutiner for fødsels- og dødsmeldinger vil gi de største gevinstene. Det er derfor av stor betydning av man får disse rutinene på plass. Skattedirektoratet har allerede lagt til rette for mottak av fødselsmeldinger fra leger og jordmødre. Helseforetakene har imidlertid på sin side ennå ikke klart å tilpasse seg den nye løsningen.

Kartleggingen har vist at kostnadene forbundet med utvikling av systemer og rutiner for behandling av innkomne meldinger – i Skattedirektoratet – ligger på et moderat nivå. Rutiner for mottak av fødselsmeldinger ble som omtalt foran utviklet ved hjelp av egne ressurser i Skattedirektoratet”

Oppsummering mulighet til å melde observert avvik hos bruker og etablering av apparat for å behandle avviksmeldinger for å oppnå økt kvalitet

”Etablering av rutiner for å melde fra om observerte avvik i folkeregisteret oppleves å gi et nyttig og viktig bidrag for sikre størst mulig bruk av det sentrale folkeregisteret og hindre etablering av lokale skyggeregistre. Det er imidlertid behov for klarere beskrivelser av hvordan ordningen skal legges opp rent praktisk, herunder hvilke saksbehandlingsrutiner som må være til stede.”

Oppsummering etablering av metadata om persondata i en metadatakatalog

”Spørsmålet om etablering av en metadatakatalog kan etter vår vurdering sees helt uavhengig fra de andre forslagene som er fremmet av arbeidsgruppen. Beslutninger på dette området vil etter vår vurdering ha forholdsvis liten innvirkning på de målsettingene som søkes nådd gjennom forslagene som handler om å ta nye elementer inn i folkeregisteret, etablering av elektroniske melderutiner for innmelding til folkeregisteret, avviksmeldinger og økt tilgjengelighet til opplysningene i det sentrale folkeregisteret.

Blant våre informanter er det i særlig grad SSB, og i noen grad Skatteetaten og kommunenes som vil ha nytte av at det etableres en metadatakatalog om persondata. Det sies at en metadatakatalog vil kunne medvirke til økt bruk og bedre innsikt om data knyttet til registre med personopplysninger. Vi må anta at en del andre forskingsinstitusjoner på samme måte som SSB vil ha nytte av at det etableres en metadatakatalog. Ingen av våre informanter har kunnet gi noe presist anslag over kostnadene ved etablering av en metadatakatalog. Skatteetaten oppgir imidlertid at kostnadene vil være relativt små.”

Oppsummering økt tilgang til registeret og gratis tilgang til standardiserte tjenester

”Gjennomføring av forslaget om å gi økt tilgang til registeret og gratis tilgang til standardiserte tjenester vil være til stor nytte for dem som i dag ikke har lovmessig gratis tilgang til folkeregisterets opplysninger. Tiltaket synes å føre til økt bruk av innsamlede

personopplysninger og økt kvalitet i folkeregisterets data. Forslaget vil være kostnadsbesparende for flere aktører både pga bortfall av direkte utgifter til distributør og kostnader knyttet til saksbehandlingsoppgaver som blir unødvendige. Bortfallet av brukernes kjøp av tjenester fra distributør vil imidlertid måtte dekkes over Skattedirektoratets eller Finansdepartementets budsjetter.”

Rapporten er vedlagt i sin helhet i vedlegg 8.

Rapporten er forelagt Statens senter for økonomistyring(SSØ) med kort frist for kommentarer. Med tillatelse fra SSØ refereres noen kommentarer:

”Det er svært positivt at man gjennomfører en drøfting av økonomisk/administrative konsekvenser av tiltakene som foreslås av arbeidsgruppen for utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet. Jeg synes også Agenda har skaffet mye god og relevant informasjon om konsekvenser i løpet av den korte tiden de har hatt til rådighet, og analysen er langt på vei et godt produkt.”

SSØ påpeker en del forhold som kunne gjort analysen bedre:

- ”Det kan virke som om veldig mye av analysearbeidet har gått med til datainnhenting, og at det er blitt liten tid igjen til analyse og vurdering. Notatet har derfor en del mangler dersom det skulle bli å regne som et beslutningsnotat. (Anbefalingen om at investeringskostnadene ved informasjonsløs identifikator er akseptable i forhold til nytten, virker litt ”tatt ut av luften” all den tid man faktisk ikke har gjort noen særlig omfattende sammenstilling/analyse.)
- Vi synes man i større grad skulle fulgt sjekklisten for samfunnsøkonomiske analyser, se for eksempel Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2005) kap. 3. Det blir litt vanskelig å kalle dette en samfunnsøkonomisk analyse all den tid det ser ut som man har glemt en av de viktigste gruppene, nemlig innbyggerne generelt (viktig bl.a. for tiltaket innføring av ny identifikator). Konsekvensanalysen ser ut til å se bort fra helt sentrale nyttevirksomheter som for eksempel økt sikkerhet for bruker, bedre kvalitet mv.
- Ideelt sett burde analysen pekt på usikkerheten ved ulike tiltak sammenliknet med basialternativ.
- Utvidelse av data som skal registreres (kap. 4): Det kan synes vanskelig for respondentene å svare på hvilken nytte de vil ha av de nye dataelementene, så lenge man ikke sier noe om hvilken kvalitet disse skal ha. Dette er man da også inne på i oppsummeringsavsnittet. Ideelt sett burde man også ha gitt respondentene en klar forutsetning om hvordan dataene skal registreres og oppdateres, herunder hvilket ansvar og forpliktelser som vil tillegges de enkelte. Da ville respondentene også kunne si noe om *kostnadene* ved å ta inn flere dataelementer.
- Elementer som foreslås tatt ut av folkeregisteret (kap. 5): Tilsvarende som under forrige punkt blir jeg litt usikker på hva man egentlig svarer på, kun evt. ”tapt nytte” ved elementene som forsvinner eller også kostnadsbesparelser ved å slippe å registrere de aktuelle elementene. Analysen burde ta for seg begge deler. For øvrig burde man vel spørre seg hvilke *andre* aktører enn de som er med blant respondentene, som har behov for de opplysningene som nå tas ut, og kostnadene for disse ved evt. å måtte lage egne registre eller få tak i informasjonen på annen måte.

- Etablering av elektroniske løsninger for innmelding (kap. 6): Gjennomgående er drøfting i kapittel 6 ganske tynn og oppsummeringen er relativt upresis.
- Mulighet til å melde observert avvik og etablering av apparat for å behandle avviksmeldinger (kap. 7): Forslaget/tiltaket kunne med fordel vært spesifisert tydeligere, da det fremstår som uklart hvilket system det vil legges opp til og hvilke kostnader dette vil ha, også for de ulike berørte aktørene som intervjues. Dette kan ha noe betydning for svarene man får.
- Metadatakatalog (kap. 8): Også her burde man vel kunne si noe om mulig ambisjonsnivå for katalogen, slik at det var mulig å gi noen grove anslag på kostnadene?
- Økt tilgang og gratis tilgang til standardiserte tjenester (kap. 9): I dette kapittelet synes jeg man blander sammen to spørsmål: 1) Økt tilgang, herunder for andre brukere og mer informasjon enn i dag, og 2) Finansiering av bruken av opplysningene i folkeregisteret. Får ikke så mye ut av svarene fra respondentene, de er "selvsagt" positive til at staten betaler for noe de hittil har finansiert selv. I samfunnsøkonomisk forstand er dette imidlertid kun en overføring, og det som er interessant er om gratis tjenester faktisk bidrar til økt bruk og derigjennom bedre kvalitet på registrene. Synes ikke dette kommer så godt frem."

Gruppen har lagt faglige kvalitative vurderinger til grunn for sine forslag. Dette gjelder også de som på enkelte punkter har avvikende forslag. Den økonomisk/administrative analysen har vært gjennomført innenfor en meget kort periode og gir ikke klare svar på samfunnsmessige nytteverdier av gruppens forslag. Gruppen har heller ikke hatt nødvendig kapasitet og tilgang til nødvendig kompetanse for å kunne kostnadsberegne investeringsbehovene som følge av forslagene.²⁰

²⁰ Avsnittets innhold er i sin helhet en vurdering fra arbeidsgruppens leder.

12 VIDERE ARBEID

Arbeidsgruppen har i denne rapporten foreslått noen hovedretninger for det videre arbeidet.

Forslagene er i hovedsak:

- Innføring av en ny personidentifikator
- Økt omfang av populasjonen
- Nye dataelementer som bør tas inn
- Større satsing på etablering av elektroniske løsninger for innrapportering.
- Økt samspill mellom samspillsaktører og brukere.
- Utvidet tilgang til opplysninger og mer gratis tilgang til opplysninger.
- Styrking av organisasjonen rundt Det sentrale folkeregisteret ved å sikre nødvendige ressurser og fullmakter
- Lovendringer

Arbeidsgruppens forslag skal på høring og konklusjonene etter høring vil kunne påvirke rammen for hva som skal gjøres videre.

Det er behov for et forprosjekt for å bestemme omfang, planlegge prosjektgjennomføring, beregne investeringsbehov og skaffe finansiering for et hovedprosjekt. Det må gjøres nærmere vurderinger av metoder, konsekvenser og effekter av gjennomføringen. Forprosjektet skal beskrive det fremtidige prosjektet med dets bakgrunn og formål. Konkrete prosjektmål må utformes og tidspunkt for oppstart av et hovedprosjekt fastsettes.

Interessenter og organisering av hovedprosjektet må fastlegges.

I forprosjektet anbefales det at de som deltar i samspillet, samt SSB, også deltar i prosjektgruppen, mens de store brukerne både i offentlig og privat sektor samt Datatilsynet bør være representert i en referansegruppe.

Forprosjektet bør også ha en styringsgruppe som består av representanter for de departementer som er eiere av de etater som inngår i samspillet. Styringsgruppen bør ledes av det departement som eier den etat som skal utvikle og forvalte løsningen. Departementer som bør være representert i styringsgruppen er Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Utenriksdepartementet. De tiltak som skal iverksettes vil kunne kreve ressursinnsats i flere etater og påvirke regelverk som hvor ansvaret ligger hos andre departementer. Disse departementer bør delta i styringen av prosjektet.

Estimert minimum tid for forprosjekt 9 kalendermåneder fra oppstart av arbeidet. Det må også legges inn tilstrekkelig tid til bemanning av forprosjektet. Frigjøring av personell tar normalt lang tid

Forprosjektet bør gjennomføres i henhold til de prosjektstandarder og modeller som eiende etat anvender.

Parallelt med og i samarbeid med forprosjektet bør det gjennomføres et arbeid for å forberede nødvendige lovendringer.

Tidspunkt for oppstart av et hovedprosjekt må bestemmes av tilgjengelige rammer og en vurdering av risiko for gjennomføring av nødvendige lovendringer.

Hovedprosjektet skal gjennomføre de planlagte tiltak og sette løsningen i drift. Dette inkluderer nødvendige spesifikasjoner, løsningsvalg, utvikling, organisering, opplæring og informasjon. Organiseringen av hovedprosjektet bør være som for forprosjektet.

Hovedprosjektet bør gjennomføres i henhold til de prosjektstandarder og modeller som eiende etat anvender.

Nedenstående skisse til mulig framdrift er basert på erfaringer fra andre prosjekter som involverer samarbeid mellom mange etater. Gjennomføringstiden for hovedprosjektet er naturlig nok avhengig av hvilke endringer som vedtas iverksatt og er basert på en forutsetning om at nødvendige beslutninger tas og at lovendringsprosesser gjennomføres innenfor tidsrammen.

Nr.	Aktivitet	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
1	Høring, forberedelse og gjennomføring	■				
2	Beslutningsprosess og finansiering		■			
3	Mobilisering av forprosjekt		■			
4	Forprosjekt		■	■		
5	Beslutningsprosess og finansiering			■		
6	Hovedprosjekt			■	■	■

13 REFERANSER

Persongatautveksling i Norge (mai 2004), rapport utarbeidet av daVinci Consulting AS på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet

NOU 1999:25 Samboere og samfunnet

SPAR-utredningen, Finansdepartementet Sverige

Strategi for bruk av eID og signatur i offentlig sektor, Fornyings og administrasjonsdepartementet, 2007

Nasjonalt ID-kort. Justis- og politidepartementet, 2007

Ot.prp. nr. 10 (1969-70)

Ot.prp. nr. 42 (2002-03)

EU-direktiv 2004/38/EF

St.meld. nr 17 (2006-2007)

LOV 1970-01-16 nr 01: Lov om folkeregistrering

LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

LOV 1999-03-26 nr 14: Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

LOV 1999-07-02 nr 64: Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre (barnelova)

LOV 2005-06-10 nr 51: Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

LOV 2002-06-07 nr 19: Lov om personnavn (navneloven)

LOV 1994-06-03 nr 15: Lov om Enhetsregisteret

LOV 1999-06-25 nr 46: Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)

LOV 1989-06-16 nr 69: Lov om forsikringsavtaler

LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

LOV 1996-06-07 nr 31: Lov om Den norske kirke (kirkeloven)

LOV 2002-06-28 nr 57: Lov om valg til Stortinget, fylkesting og

kommunestyre (valgloven)

FOR 1994-03-04 nr 161: Forskrift om folkeregistrering

14 VEDLEGG

Vedlegg 1: Mandat for arbeidsgruppen.

Vedlegg 2: Hva registreres i Folkeregisteret i dag.

Vedlegg 3: Vurdering av kvaliteten i Folkeregisteret.

Vedlegg 4: Notat om dødsfallsmeldinger.

Vedlegg 5: Oversikt over innholdet i et framtidig Folkeregister

Vedlegg 6: Eksempler på bruk av adresser og annen kontaktinformasjon

Vedlegg 7: Informasjonsmodell

Vedlegg 8 Økonomisk/administrative konsekvenser. Rapport fra Agenda AS