

Mandatet er utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet i fellesskap. Utkast til mandat ble drøftet i Koordineringsorganet for eForvaltning 10. mai 2005.

Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet

Mandat for arbeidsgruppe

1. Bakgrunn

Folkeregisteret er et samfunnsregister og statens redskap for å holde oversikt over den bosatte befolkning i Norge. Et særlig mål har vært å frita de enkelte forvaltningsområder fra å føre egne registre over befolkningen.

I tråd med samfunnsutviklingen er bruken av folkeregisteropplysninger blitt betydelig utvidet, både i privat og offentlig sektor. Folkeregisteret er i dag sentralt i nærmest all offentlig, personrelatert administrasjon og planlegging. Videre er registeret viktig i forbindelse med medisinsk og sosiodemografisk forskning.

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*, avgitt i juni 2004 fra en interdepartemental arbeidsgruppe, understreker behovet for mer koordinering og samordning på overordnet nivå innen IT-området i offentlig sektor. Rapporten *Persondatautveksling i Norge* (mai 2004), utarbeidet av daVinci Consulting AS, gir blant annet en beskrivelse av nåsituasjonen og målbilde for persondatautveksling i Norge. Begge rapportene har vært på høring. I tillegg pågår det et arbeid for å etablere tilfredsstillende standard løsninger ved sykehusene for å kunne rapportere data ved fødsler direkte i folkeregisteret. Skattedirektoratet har videre tatt initiativ for å kunne benytte Postens adresseregister som kilde for å bidra til økt kvalitet i folkeregisteret.

Gjeldende lov om folkeregistrering av 1970 er etter hvert blitt lite tidsmessig. Loven er skrevet for den tid folkeregistrene 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. IT-innføringen tidlig på 1990-tallet gjorde kortene overflødige for registreringen. Det er således ikke lenger noen fysiske registre. Lagringsmessig ligger alle opplysninger på SKDs stormaskin. I forbindelse med reorganiseringen av ligningsforvaltningen er antallet kontorsteder (ligningskontor/folkeregisterkontor) redusert til under 100. Arbeidet med å reorganisere hele skatteetaten vil med stor

sannsynlighet redusere antall kontorsteder ytterligere. For øvrig hadde Finansdepartementet 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. Derfor var Moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet enige om å igangsette dette arbeidet i fellesskap Dette ble opprinnelig besluttet av forrige regjering, men ikke iverksatt før regjeringsskiftet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet er enige om å sette i gang arbeidet med dette mandatet.

2. Mål for arbeidet

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.

Målsettingen for arbeidet vil være å:

- 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

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.

Utredningsarbeidet baseres på at driftsforankringen til Skattedirektoratet videreføres. Arbeidsgruppens mandat omfatter ikke organisatoriske spørsmål. Arbeidsgruppen kan

se på grenseflaten til politioppgaver, men pågående arbeid med identifikasjon ved hjelp av biometriske data trekkes ikke inn i denne gruppens arbeid.

3. Arbeidsoppgave

For å oppnå en målrettet, skrittvis framdrift, deles arbeidet i to faser.

Fase 1. Formål, innhold, kvalitet, tilgjengelighet og distribusjon

Innholdet i det framtidige folkeregisteret må vurderes i lys av bl.a. hvordan informasjonen skal brukes og forvaltes. Det forutsettes derfor at fase 1 deles i hovedaktiviteter, jf. 1-a – 1-d nedenfor.

1-a. Formål, innhold og kvalitet

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

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.

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 personidentifikatorer. 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 grunndata¹ 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.

Arbeidet konsentreres særlig om personinformasjon som større brukere/etater etter spør fra folkeregisteret, og omvendt. Behovet hos mindre virksomheter og den enkelte innbygger kan imidlertid også tas opp. Relevant informasjonsutveksling til og fra andre viktige registre bør hensyntas i den grad de etterspørres i sammenliknbare volumer. Arbeidsgruppen bør avklare folkeregisterets samspill med andre sentrale registre. Forskningens behov bør også avklares.

For aktuelle elementer bør dette arbeidet inkludere kartlegging av bl.a. dagens:

- utvekslingsvolum
- bruksmønster

¹ 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.

- viktige aktører
- omfang av ev. dobbeltarbeid
- kvalitet på informasjonen
- metamodeller/metadata.

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.

I kvalitetsvurderingen vil det også være naturlig å diskutere hvilke kontrollhemler 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.

1-b. Tilgjengelighet/taushetsplikt

Folkeregisteret brukes i stadig større omfang både av offentlig og privat sektor. Økt bruk vil normalt være kvalitetshevende. Basert på fase 1-a vurderes nye og eksisterende bruksområder.

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.

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 avhjelpest ved andre tiltak, for eksempel en reservasjonsadgang.

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

1-c. Distribusjon og prising

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?

På relevante områder innen registerinnhold/kvalitet, tilgjengelighet og distribusjon/-prising bør gruppen omtale kort hvordan løsningene er i Danmark, Finland og Sverige, og ev. peke på annet internasjonalt arbeid som kan få betydning for arbeidsgruppens arbeid.

Arbeidet må ses i sammenheng med de generelle prinsipper som utarbeides for gjenbruk og prising av offentlig informasjon og implementering i norsk lov av EU-direktivet om gjenbruk av informasjon fra offentlig sektor.

Hvis det er andre momenter innen utveksling av personinformasjon som ut fra en samfunnsmessig vurdering kan bidra positivt, bør dette synliggjøres.

1-d. 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.

1-e. Brukermedvirkning

Arbeidsgruppen bør foreslå hvordan vi kan ivareta en brukerrettet videreutvikling av den nye tjenesten.

Fase 2. Juridiske utfordringer

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.

Det forventes ikke at det i fase 2 skal legges fram forslag til ny tekst i berørte lover og forskrifter. Rammene for nødvendige lov- og forskriftsendringer må imidlertid skisseres og utredes med sikte på å kunne sendes på høring.

Administrative og økonomiske konsekvenser

De administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene fra fase 1 og 2 må vurderes.

4. Organisering av arbeidet

Det nedsettes en arbeidsgruppe som skal dekke begge fasene, men der bemanningen må kunne endres underveis, ev. at fase 2 i stor grad blir utført av egne jurister på bestilling fra arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen bemannes med representanter med relevant register-, juridisk (herunder personvernrettslig) og IT-messig kompetanse, i tillegg til godt kjennskap til organisering av offentlig sektor.

Arbeidsgruppens sammensetning:

- Brønnøysundregistrene
- Rikstrygdeverket (AID utpeker 1 repr.)
- Helseforetakene (HOD utpeker 1 repr.)
- Skattedirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Statistisk sentralbyrå
- Politiet (JD utpeker 1 repr.)
- Kommunal sektor (KS utpeker 1 repr.)
- Privat sektor (NHO/FNH/Sparebankforeningen utpeker 1 felles repr.)

Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet kan delta som observatører i arbeidsgruppens møter etter behov.

Arbeidsgruppen kan ved behov etablere én eller flere referansegrupper, blant annet for å ivareta oppgavegiver- og brukerinteresser både i offentlig og privat sektor.

Det etableres i tillegg et særskilt interdepartementalt kontaktforum som kan konsulteres i forbindelse med overordnede og generelle spørsmål og for øvrig ved behov og nødvendige avklaringer underveis.

Kontaktforumets sammensetning:

Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Justisdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Utenriksdepartementet
Datatilsynet
Kommunenes sentralforbund

I tillegg vil departementenes eKontaktgruppe og Koordineringsorganet for eForvaltning bli trukket med i arbeidet.

5. Leveranser og frister

Gruppen rapporterer løpende til Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Innen 15. mai 2006 skal gruppen legge fram et notat med viktige veivalg og framdriftsplan for arbeidet videre. En foreløpig delrapport skal foreligge 1. september 2006, med fokus på oppgave 1-a i fase 1. Sluttrapport skal avgis til Finansdepartementet innen 1. april 2007.

6. Finansiering

Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet vil finansiere møteutgifter og eventuell konsulentbistand. Deltakende etater må selv finansiere sin deltakelse i arbeidet.