

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres referanse  
12/2667

Vår referanse  
15/00373-2/EOL

Dato  
30.06.2015

## **Datatilsynets høringsuttalelse - Forslag til ny folkeregisterlov - Finansdepartementet**

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat av 27. mars 2015 hvor forslag til ny folkeregisterlov sendes ut på offentlig høring.

Datatilsynet er ikke bruker av folkeregisterdata. Vi har imidlertid mye befatning med brukere av folkeregisteret gjennom behandling av konsesjoner for bruk av folkeregisterdata. Vi har også kontakt med de registrerte i folkeregisteret gjennom annen saksbehandling. Vi vil innledningsvis gi en kort oppsummering av hvilke personvernprinsipper vi ser at folkeregisteret og dets bruk har utfordret:

- **Formålsbestemthet**

Prinsippet om at den som registrerer personopplysninger skal ha klare og uttalte formål med bruken av opplysningene er spesielt fremtredende i personvernretten. Dette prinsippet er viktig for å sikre forutsigbarhet for de registrerte omkring hva opplysninger som registreres om dem kan bli brukt til.

Folkeregisterloven har ikke inneholdt noen egen formålsbestemmelse. Eksempler på type bruk er beskrevet på ulike steder i loven og forskriften, men fremstår som fragmentert. I tillegg har det utviklet seg forvaltningspraksis med hensyn til utlevering av personopplysninger fra folkeregisteret. Denne praksisen er lite tilgjengelig for allmennheten.

- **Informasjon og innsyn**

Vår rett til å vite hvilke opplysninger som er registrert om oss, hva de brukes til, til hvem de blir utlevert osv. er grunnleggende i personverntankegangen.

Disse rettighetene har hittil vært for dårlig ivaretatt med bruken av folkeregisteret. Hvilke opplysninger registeret inneholder er for så vidt beskrevet i forskrift, men hva opplysningene brukes til og av hvem får dem utlevert får de registrerte i prinsippet ingen informasjon om.

- **Relevans**

Registereiere har plikt til å sørge for at personopplysninger som registreres er tilstrekkelige og relevante for formålet de er innhentet. Dette grunnkravet er sammen med prinsippet om formålsbestemthet viktig for å sikre forutsigbarhet for de registrerte omkring hva opplysninger som registreres om dem kan bli brukt til.

Dette grunnkravet har vært for dårlig ivaretatt i folkeregisteret særlig hva gjelder adresser. Folkeregisteret er opprettet først og fremst som hjelpemiddel til kommunal administrasjon og for utarbeidelse og administrasjon av skattemanntall og valgmannntall. For avgjørelse av hvor en borger skal betale sin skatt og avlegge sin stemme ved valg er det relevant å registrere hvor vedkommende er registrert bosatt. Adressen hvor en borger er registrert bosatt er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som adressen hvor vedkommende ønsker å bli kontaktet. Folkeregisteret er dermed ikke egnet til å fungere som autoritativt postadresseregister. Til tross for dette har det utviklet seg en praksis hvor mange aktører (bank, helsevesen, etc.) legger til grunn at adressen registrert i folkeregisteret er den adressen de registrerte kan kontaktes. Datatilsynet får jevnlig henvendelser om denne praksisen.

- **Opplysningskvalitet**

Det at registreiere har plikt til å sørge for at personopplysninger som registreres er korrekte og oppdaterte er viktig både for å gi et riktig bilde av den registrerte, og at eventuelle beslutninger som tas på bakgrunn av de registrerte opplysningene blir korrekt.

Den registrertes mulighet til å få korrigert mangelfulle opplysninger er viktig for å kunne sørge for opplysningskvalitet. Denne retten har vært for dårlig ivaretatt i folkeregisteret. Praksis har vært at anmodning om korrigeringer som kommer fra det offentlige blir tatt til følge uten videre, mens anmodninger om korrigeringer som kommer fra de registrerte selv har vært vanskelig å etterkomme.

- **Informasjonssikkerhet – forhindre misbruk av personopplysninger**

For å begå ID-tyveri er tilgang til det som betegnes som grunndata viktig, og spesielt fødselsnummer. Folkeregisteret har naturlig nok stått for en stor del av den distribusjon av fødselsnummer som gjøres av det offentlige. Likevel har det vært klare begrensninger med hensyn til at utleveringen skal ha formål og begrunnelse, og det er ikke noen grunn til å tro at økningen av ID-tyveri skyldes Folkeregisterets nåværende praksis.

Datatilsynet er enig med Finansdepartementet i at både folkeregisteret i seg selv og dets lovmessige rammer er modne for modernisering. I vår høringsuttalelse har vi tatt for oss de ovennevnte personvernprinsippene, sammenholdt dem med forslaget til ny folkeregisterlov for å se om de foreslåtte endringene medfører endringer for de registrertes personvern.

Datatilsynet har følgende merknader til Finansdepartementets vurderinger og forslag til ny lovgivning for folkeregister:

## KAP. 1 INNLEDENDE BESTEMMELSER

### Ny § 1 Folkeregisterets formål. Sikkert og effektivt, men hva med korrekt?

Finansdepartementet foreslår en ny formålsbestemmelse i folkeregisterloven. Sett fra et personvernståsted er det å spesifisere formål med behandling av personopplysninger en fordel. Vi er derfor i utgangspunktet positive til å innta en formålsbestemmelse i folkeregisterloven, og er enige med departementet at en slik bestemmelse kan bidra til å ivareta allmennheten og den enkeltes interesse i å vite hva folkeregisteret skal brukes til.

Vår oppfatning er imidlertid at Finansdepartementet i den foreslåtte formålsbestemmelsen legger for mye vekt på at registreringen av personopplysninger skal være sikker og effektiv, og for lite vekt på opplysningenes kvalitet.

Det at opplysninger som registreres om oss er korrekte er et grunnleggende personvernprinsipp. Dette prinsippet er særlig viktig å holde fast ved når det er tale om registre med opplysninger som skal ligge til grunn for myndighetsbruk. Vedtak som er bestemmende for våre rettigheter og plikter skal baseres på opplysninger fra folkeregisteret. Datatilsynet mener derfor at det er viktig at Finansdepartementet setter som mål at folkeregisteret skal ha kvalitetskrav, og at dette synliggjøres i formålsbestemmelsen.

Vi foreslår at første del av bestemmelsen endres til:

*«Lovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger...»*

## KAP. 3 HVILKE OPPLYSNINGER SOM REGISTRERES

### § 3-1 Hvilke opplysninger som kan registreres

Datatilsynet støtter departementets vurdering av at regulering av hvilke opplysninger som skal kunne registreres om den enkelte bør ha forankring i lov. Vi støtter også vurderingen av at hovedkategoriene fremgår av loven, mens tillegg i form av underkategorier, statuskoder og merknader fremgår av forskrift.

Når det gjelder kategorien «adresse» har vi noen særskilte merknader. Som nevnt over har Datatilsynet over flere tiår fått henvendelser fra borgere som opplever vanskeligheter grunnet bruken av folkeregisteret som adresseregister. For mange er bostedsadresse og postadresse to sider av samme sak, men dette er ikke tilfelle for alle. Noen velger å få posten sin til en postboks, noen ønsker å få posten sin sendt til arbeidsstedet, etc. Dette mener vi hver enkelt må ha anledning til å bestemme selv.

Hittil har det vært mulig å registrere en postadresse i folkeregisteret som ikke tilsvarer bostedsadressen, f.eks en postboksadresse. Dette forutsetter vi at fortsatt vil være mulig. Problemet har imidlertid vært at det i folkeregisteret er bostedsadressen som er primæradressen, og den adressen som har høyest troverdighet. I virksomheter som har automatisk oppdatering av folkeregisterdata er det derfor slik at hvis det er avvik mellom den

adressen kunden selv oppgir og den som er registrert i folkeregisteret, blir kundens egen oppføring slettet.

Eksempler på virksomheter som dette gjelder for er bank og helsevesen. Det er ikke vanskelig å se for seg at det kan få alvorlige konsekvenser hvis bank eller sykehus legger til grunn at informasjon de sender kommer mottaker i hende, uten at informasjonen faktisk gjør det.

Det er uttalt at moderniseringen av folkeregisteret skal gjenspeile de endringene i samfunnet som har funnet sted siden 1970, samt den faktiske bruken av registeret. Faktum er at folkeregisteret, i mangel av et sentralt adresseregister, brukes som autorativt register over hvor landets borgere henter sin post. All den tid ikke alle har postkasse, eller av andre grunner velger å ikke motta sin post der de er registrert bosatt, kan ikke denne praksisen fortsette.

Datatilsynet mener at all bruk av folkeregisteret må baseres på et skille mellom bostedsadresse og postadresse. De som mottar registeropplysninger må spesifisere hva de trenger adresse til. Hvis det er for å kontakte enkeltpersoner må det være borgerens foretrukne kontaktadresse som oppgis. Foretrukket kontaktadresse bør for øvrig kunne være en digital adresse. Vi mener dessuten at digital kommunikasjon med innbyggerne bør løses gjennom digitale postkasser, og ikke ved bruk av andre mer flyktige digitale adresser. Det må legges opp til en løsning som ikke er til hinder for det offentliges bruk av Sikker digital postboks og register over digital kontaktinformasjon og reservasjon.

Vi finner støtte for dette synet i Skattedirektoratets forstudierapport til modernisering av folkeregisteret. Skattedirektoratet foreslår at folkeregisteret i tillegg til bostedsadresse bør inneholde kontaktadresse, post og/eller digital adresse. Det foreslås videre at kontaktopplysningene skal ajourholdes av den registrerte selv. Datatilsynet støtter Skattedirektoratets forslag i forstudierapporten, og anmoder departementet om å ta inn dette i revidert lovforslag.

Datatilsynet anmoder departementet om å la folkeregisteret inneholde tre typer adresser hvorav de to siste bør oppdateres av den registrerte selv:

- Bostedsadresse
- Postadresse
- Digital postadresse

For å forhindre ID-tyveri, og annen uautorisert bruk av identitet, er det viktig å få på plass en forsvarlig løsning for sikker verifikasjon av den som endrer adresseopplysninger.

### **§ 3-2 Grunnlaget for registrering av identitet**

Departementet foreslår å innføre koder som viser i hvilken grad en påstått identitet er kontrollert. Kodene er som følger: *unik identitet, kontrollert identitet og ikke-kontrollert identitet.*

Etter vårt syn har departementet en god begrunnelse for å synliggjøre for brukere av registerdata hvilken kontroll som er gjort av identitet i forbindelse med utstedelse av D-nummer. Departementet foreslår imidlertid at samme koding innføres for ordinære

fødselsnummer uten noen begrunnelse. Datatilsynet etterlyser en saklig begrunnelse for en slik koding av alle fødselsnummer.

For at folkeregisteret skal kunne brukes for identitetskontroll må dette omfatte løsninger med biometri. Personvernkonsekvensene av en slik innføring må vurderes grundig, og vi forstår departementet dithen at dette ikke er aktuelt i denne lovrevisjonen.

Vi minner for øvrig om at personidentifikatoren i folkeregisteret aldri har vært ment som autentiseringsnøkkel, og er heller ikke foreslått å fungere som det i framtiden. Til tross for dette blir fødselsnummer i stor grad oppfattet som autentiseringsnøkkel (bank, telefonabonnement, etc.), og dette er bekymringsverdig. Vi legger til grunn at spørsmål om ny personidentifikator skal behandles i en egen utredning, men gjentar vår støtte fra høringen til forstudierapporten til igangsetting av informasjonskampanjer for å synliggjøre at personidentifikatoren i folkeregisteret ikke er en autentiseringsnøkkel.

## **KAP. 9 SAKSBEHANDLINGSREGLER**

### **§ 9-1 Taushetsplikt**

Departementet foreslår å rydde i taushetspliktsbestemmelsene slik at de i større grad sammenfaller med taushetspliktsbestemmelsene i annet regelverk, blant annet forvaltningsloven. Datatilsynet støtter departementets vurderinger med hensyn til at samordnede taushetspliktsbestemmelser vil bidra til større forutsigbarhet omkring vurderingene av hvilke opplysninger som er taushetsbelagte og følgelig også hvilke vilkår for utlevering som gjelder.

### **§ 9-3 Retting av feil i registeret**

Departementet fastslår kort at plikten til retting av mangelfulle opplysninger i personopplysningsloven § 27 ikke kommer til anvendelse for folkeregisteret<sup>1</sup>. Datatilsynet etterlyser en nærmere begrunnelse for denne slutningen.

Uavhengig av om personopplysningsloven § 27 gjelder vil registreiere ha en plikt til å sørge for kvalitet på opplysningene i folkeregisteret. Departementet legger selv vekt på dette innledningsvis hvor det uttales følgende: *«God kvalitet på opplysningene i registeret er viktig for å oppnå målsettingen om økt digitalisering og effektivisering av offentlig sektor»*.

I lys av en slik målsetting er det vanskelig å følge departementets resonnement omkring at det er vanskelig å bruke tid på meldinger om feil og mangler fra de registrerte selv.

Skattedirektoratet foreslår i sin forstudierapport til modernisering av folkeregisteret at det skal innføres bedre og enklere rutiner for tilbakemelding om feil og mangler i folkeregisteret. Direktoratet foreslår også faste rutiner for oppfølging av slike meldinger. Datatilsynet støtter Skattedirektoratets forslag i forstudierapporten, og anmoder departementet om å ta inn dette i revidert lovforslag.

---

<sup>1</sup> Høringsnotatets s. 13, andre avsnitt

## KAP. 10 UTLEVERING AV OPPLYSNINGER FRA REGISTERET

### § 10-1 Utlevering av opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt

Datatilsynet støtter forslaget om å utarbeide en løsning hvor de registrerte enkelt kan få tilgang til opplysninger om hvem som har foretatt søk på egen person. Dette er et eksempel på innebygget personvern.

Departementet foreslår imidlertid at ikke-taushetsbelagte personopplysninger kan utleveres til «enhver». Departementet går med dette bort fra kravet etter gjeldende rett om at den som etterspør personopplysninger i folkeregisteret må ha et begrunnet behov.

Skattedirektoratet har i sin forstudierapport til modernisering av folkeregisteret lagt til grunn at det fortsatt skal gjelde et krav om begrunnet behov. Skattedirektoratet, som har det daglige ansvaret knyttet til distribusjon av folkeregisterdata, synes følgelig ikke å dele Finansdepartementets vurdering av at de gjeldende vilkårene for tilgang er så vanskelige å praktisere at de bør fravikes.

I forstudierapporten ble det dessuten lagt til grunn at det i folkeregisterets utleveringsrutiner skulle legges opp til god tilgangsstyring med logikk som skulle autentisere, verifisere og tildele nødvendige roller til bestemte brukere. Vi kan ikke se at denne løsningen er videreført i det foreliggende forslaget, og det beklager vi sterkt.

Datatilsynet er opptatt av at personopplysninger fra folkeregisteret kun skal distribueres til aktører som har et klart definert behov for opplysningene og et klart formål med bruken av dem. Vi mener det er positivt at et modernisert folkeregister legger opp til mer online-bruk av registeret, men en slik løsning gjør det desto viktigere å ha kontroll med hvem som får vite hva om borgerne.

### Oppsummering

Innledningsvis oppsummerte vi kort hvilke personvernprinsipper vi ser at folkeregisteret og dets bruk har utfordret. Vi har i det videre tatt for oss disse personvernprinsippene, sammenholdt dem med forslaget til ny folkeregisterlov for å se om de foreslåtte endringene medfører endringer for de registrertes personvern. Vi har kommet til følgende slutning:

- **Formålsbestemthet**

Prinsippet om at den som registrerer personopplysninger skal ha klare og uttalte formål med bruken av opplysningene er spesielt fremtredende i personvernretten. Dette prinsippet er viktig for å sikre forutsigbarhet for de registrerte omkring hva opplysninger som registreres om dem kan bli brukt til.

Folkeregisterloven har ikke inneholdt noen egen formålsbestemmelse, og dette er foreslått endret. Datatilsynet støtter forslaget om å innføre ny formålsbestemmelse. Vi mener imidlertid at det er viktig at Finansdepartementet setter som mål at folkeregisteret skal ha kvalitetskrav, og at dette synliggjøres i formålsbestemmelsen

Vi foreslår derfor at første del av bestemmelsen endres til:

*«Lovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger...»*

- **Informasjon og innsyn**

Vår rett til å vite hvilke opplysninger som er registrert om oss, hva de brukes til, til hvem de blir utlevert osv. er grunnleggende i personverntankegangen.

Disse rettighetene har hittil vært for dårlig ivaretatt med bruken av folkeregisteret. Hvilke opplysninger registeret inneholder er for så vidt beskrevet i forskrift, men hva opplysningene brukes til og av hvem får dem utlevert får de registrerte i prinsippet ingen informasjon om.

Departementets forslag til ny folkeregisterlov inneholder tiltak som er egnet til å ivareta retten til informasjon og innsyn på en god måte. Dette gjelder særskilt forslaget til formålsbestemmelse, rydding i taushetspliktsbestemmelser og forslaget til ordning med at de registrerte enkelt kan få informasjon om hvem som har fått utlevert opplysninger. Datatilsynet støtter disse forslagene. Vi mener at det må legges til rette for å gi innsyn på en digital plattform.

- **Relevans**

Registereiere har plikt til å sørge for at personopplysninger som registreres er tilstrekkelige og relevante for formålet de er innhentet. Dette grunnkravet er sammen med prinsippet om formålsbestemthet viktig for å sikre forutsigbarhet for de registrerte omkring hva opplysninger som registreres om dem kan bli brukt til.

I departementets forslag til ny folkeregisterlov er det fortsatt lagt opp til at opplysning om adresse skal være en del av kjerneopplysningene som skal være gjenstand for utlevering for f.eks vask av kunderegistre. Uten at det gjøres et markant skille mellom bostedsadresse og kontaktadresse mener vi denne praksisen ikke kan fortsette. De registrerte må selv kunne velge hvor og hvordan de skal kontaktes.

En praksis hvor bostedsadresse legges til grunn som kontaktadresse er heller ikke i tråd med målsettingen om digitalisering av det offentlige. I en digitalisert tilværelse er ikke den registrertes bostedsadresse relevant for hvordan en person skal kontaktes. Hvis folkeregisteret skal fungere som «adresseregister» fordrer dette at registeret inneholder både postadresse og «digital adresse». Vi mener digital kommunikasjon med innbyggerne bør løses gjennom den digitale postkassen, og ikke ved bruk av andre mer flyktige digitale adresser. Det bør også være de registrerte selv som ajourholder kontaktadressene.

- **Opplysningskvalitet**

Det at registreiere har plikt til å sørge for at personopplysninger som registreres er korrekte og oppdaterte er viktig både for å gi et riktig bilde av den registrerte, og at eventuelle beslutninger som tas på bakgrunn av de registrerte opplysningene blir korrekt.

Den registrertes muligheten til å få korrigert mangelfulle opplysninger er viktig for å kunne sørge for opplysningskvalitet. Denne retten har vært for dårlig ivaretatt i folkeregisteret. Praksis har vært at anmodning om korrigeringer som kommer fra det offentlige blir tatt til følge uten videre spørsmål, mens anmodninger om korrigeringer som kommer fra de registrerte selv har vært vanskelig å etterkomme.

Datatilsynet beklager sterkt at departementet fastholder praksisen med at anmodning om korrigeringer som kommer fra det offentlige blir tatt til følge, mens anmodninger om korrigeringer som kommer fra de registrerte selv skal være vanskeligere å etterkomme. Departementet foreslår sågar at det skal kreves sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene er korrekte før de kan endres. Dette betyr at ved tvil om hvilket faktum som skal legges til grunn så vil tvilen gå ut over borgeren. Vi mener en bedre løsning ville være å følge Skattedirektoratets forslag i forstudierapporten om at det skal innføres bedre og enklere rutiner for tilbakemelding om feil og mangler i folkeregisteret. Supplert med en forsvarlig løsning for verifisering av identitet vil det heller ikke høye risikoen for ID-tyveri eller uautorisert endring av opplysninger.

- **Informasjonssikkerhet – forhindre misbruk av personopplysninger**

For å begå ID-tyveri er tilgang til det som betegnes som grunndata viktig, og spesielt fødselsnummer. Folkeregisteret har naturlig nok stått for en stor del av den distribusjon av fødselsnummer som gjøres av det offentlige. Likevel har det vært klare begrensninger med hensyn til at utleveringen skal ha formål og begrunnelse, og det er ikke noen grunn til å tro at økningen av ID-tyveri skyldes Folkeregisterets nåværende praksis.

De foreslåtte endringene lemper imidlertid på kravene til begrunnelse for tilgang til denne type opplysninger. Det er en reell fare for at disse endringene kan gjøre det enklere å begå ID-tyveri. Vi mener departementet må gjøre en særskilt risikovurdering av en slik omlegging.

### **Personvernkonsekvenser**

Finansdepartementet nevner innledningsvis plikten i utredningsinstruksens til å gjøre en konsekvensutredning av lovforslag dersom forslaget medfører vesentlige personvernmessige konsekvenser. Departementet konkluderer kort med at folkeregisteret i sin nåværende form tilfredsstillende de krav som stilles til behandling av personopplysninger, og at de foreslåtte endringene ikke er av en slik art at det er grunn til å endre denne oppfatningen.

Datatilsynet deler ikke Finansdepartementets vurdering av at det foreliggende forslaget til ny folkeregisterlov ikke har vesentlige personvernmessige konsekvenser.

De momenter som i følge «Veileder til utredningsinstruksen – vurdering av konsekvenser» skal tillegges vekt i vurderingen av personvernkonsekvenser er:

- Om forslaget innebærer omfattende eller inngripende behandling av personopplysninger
- Om det foreligger fare for feil eller misbruk
- I hvilken grad de registrertes rett til selvbestemmelse og informasjon er ivaretatt



Vi mener at det foreliggende forslaget har personvernkonsekvenser særlig med hensyn til fare for feil eller misbruk.

Fare for feil fordi registreier ikke påtar seg noe ansvar for å kontrollere opplysningene som kommer inn fra andre myndigheter, og i tillegg innfører et krav om sannsynlighetsovervekt for at meldinger om feil og mangler fra de registrerte selv skal føre til retting.

Fare for misbruk fordi det foreliggende forslaget innebærer at flere personopplysninger blir kategorisert som ikke-taushetsbelagt, og følgelig underlagt et mindre strengt regime hva gjelder utlevering. Kravet om begrunnet behov for opplysninger fra folkeregisteret foreslås videre fjernet. Dette betyr at enhver kan be om å få utlevert personopplysninger fra folkeregisteret for enhver bruk.

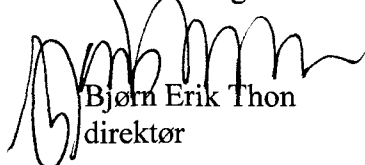
#### **Fra fødselsnummer til personnummer?**

Finansdepartementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt begrepet *personnummer* bør erstatte *fødselsnummer* i regelverket.


Datatilsynet forvalter personopplysningsloven som, i likhet med folkeregisterloven, inneholder bestemmelser som anvender begrepet fødselsnummer. Vi er gjennom saksbehandling godt kjent med at begrepet fødselsnummer ikke har fått fotfeste blant «folk flest». Nesten uten unntak er det personnummer som brukes i henvendelsene til oss.

Til tross for dette mener vi det har mye for seg å fastholde skillet mellom disse to begrepene. Begrepet fødselsnummer er innarbeidet i mange regelverk og saksbehandling. Det vil kreve en god del ressurser å endre på dette, og når det dessuten er igangsatt en prosess for å erstatte fødselsnummeret med annen form for personidentifikator, så mener vi det ikke er hensiktsmessig å bruke ressurser på en slik omlegging.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon  
direktør



Eirin Oda Lauvset  
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
v/Statsforvaltningsavdelingen  
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO