



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
12/2667 SL MSR/KR

Vår ref.
2015/21327 HELHJO

Dato
14.08.2015

Høringsuttalelse fra Arkivverket - forslag til ny folkeregisterlov

Innledning

Vi viser til samtale med avdelingsdirektør Jon Tingvold 3. august og takker for anledningen til å komme med høringsuttalelse etter fristen. Arkivverket stod ikke på listen over høringsinstanser og var derfor ikke oppmerksom på høringen.

Vi har merket oss at høringsnotatet ikke tar opp forholdet til arkivloven og ønsker på den bakgrunn å komme med enkelte kommentarer.

Nærmere om folkeregisteret og om avlevering etter arkivloven

Folkeregisteret er offentlig arkivmateriale omfattet av arkivloven. De manuelt førte registerkortene er blitt avlevert til Arkivverket og befinner seg i de ulike statsarkivene, jf også folkeregisterforskriften kapittel 11.

Den 10. september 2002 traff Riksarkivaren bevaringsvedtak for Skatteetatens elektroniske arkivmateriale. I henhold til dette vedtaket mottok Arkivverket v/Statsarkivet på Hamar i 2012 et uttrekk av folkeregisteret 1967-2012.

Ved avlevering av offentlige arkiver overføres råderetten til Riksarkivaren, jf arkivloven § 10. Det innebærer at det er Arkivverket som står for videre betjening av arkivet og tar stilling til spørsmål om innsyn i og utlevering av opplysninger. Det digitale materialet som er avlevert fra Skatteetaten har foreløpig status som deponert, ikke avlevert, og råderetten er ikke overført. Overføring av råderetten for materiale som først blir deponert, skjer etter nærmere avtale, jf Riksarkivarens forskrift kapittel VIII § 8-4 tredje ledd. Når det gjelder overføringen av råderetten over folkeregisteret mener vi dette bør vurderes særskilt.

De manuelt førte registerkortene derimot, er *avlevert* til Arkivverket, og innsyn i dette materialet skjer derfor hos oss. Vi er på denne bakgrunn direkte berørt av folkeregisterlovens regler om innsyn og utlevering.

Innsyn hos Arkivverket

Utgangspunktet er at innsyn i avleverte arkiver hos Arkivverket skjer med hjemmel i offentlighetsloven, med de begrensninger som følger av forvaltningsloven og sikkerhetsloven. Profesjonsbasert taushetsplikt hjemlet i særlov og begrensninger på rett til innsyn hos særskilte organer følger som hovedregel ikke med når arkiver avleveres og råderetten overføres til Arkivverket. For folkeregisteret har vi imidlertid lagt til grunn at reglene i folkeregisterloven med forskrift, jf forskriften § 9-2 første ledd, gjelder ved innsyn og utlevering av opplysninger.

Folkeregisterforskriften har i dag bestemmelser knyttet til avlevering og utøving av råderetten over de *manuelt førte* registrene. Det finnes ikke tilsvarende særbestemmelser om overføring og avlevering av det *elektronisk førte* folkeregisteret. I forbindelse med den forestående forskriftsrevisjonen antar vi det bør vurderes nærmere om reglene skal oppheves eller om det bør utvikles tilsvarende for det nye folkeregisteret. Vi ber om at Riksarkivaren kontaktes når arbeidet med forskriften kommer i gang.

Høringsnotatet - taushetsplikt

De eldre, manuelt førte delene av folkeregisteret som er avlevert til oss har stor likhet med og inneholder samme type opplysninger som kirkebøkene. Kirkebøkene var forgjengeren til folkeregisteret. Arkivverket gir innsyn i kirkebøkene etter offentlighetsloven med de begrensninger som følger av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt. Dette innebærer at vi, innenfor fristene for taushetsplikt, gir innsyn i alt som ikke regnes for noens personlige forhold, jf forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. I henhold til offentlighetsforskriften § 7 har vi også lagt til grunn at kirkebøkene kan legges ut på internett så lenge vi holder oss innenfor begrensningene i § 7 annet ledd.

Opplysningene fra folkeregisterets første tid finnes på enkeltstående, manuelle registerkort og er ikke ført med elektroniske hjelpemidler. Slik Riksarkivaren ser det ville det være en stor fordel om dette materialet ble underlagt de alminnelige bestemmelsene om innsyn i offentlighetsloven og forvaltningsloven, slik som kirkebøkene.

Av høringsnotatet fremgår at departementet legger til grunn at taushetspliktsbestemmelsene i folkeregisterloven og forvaltningsloven i størst mulig grad bør være like. I høringsnotatet er det en gjennomgang av ulike typer opplysninger der spørsmålet om taushetsplikt løses forskjellig i de to lovene. Vi vil peke på behovet for å harmonisere også reglene om taushetspliktens lengde.

Taushetsplikt etter forvaltningsloven gjelder i 60 år jf § 13c. Forvaltningsforskriften § 10 fastsetter at taushetsplikt for opplysninger i barnevernssaker og saker om adopsjon varer i 100 år. Fristene tar utgangspunkt i opplysningenes alder.

Ihht folkeregisterforskriften § 9-1 varer taushetsplikten for opplysninger i folkeregisteret i 60 år etter at vedkommende person ble registrert som død eller utvandret. Taushetsplikt for opplysninger som følger av adopsjon gjelder i 100 år etter at adoptivbarnet ble registrert som død eller utvandret. Taushetspliktens

lengde er altså angitt til samme antall år som i forvaltningsloven § 13 c og forvaltningsforskriften § 10. Men siden fristene i folkeregisterforskriften tar utgangspunkt i tidspunkt for utvandring eller død innebærer det en betydelig forskjell og en meget lang frist.

Forvaltningens arkiver avleveres som hovedregel til Arkivverket når de har nådd 25-30 års alder, jf arkivforskriften § 5-2 første ledd. Det vil derfor som oftest være her i Arkivverket at arkivene befinner seg når fristen for taushetsplikten utløper. Vi har utstrakt erfaring med utlevering av tilsvarende opplysninger fra kirkebøkene og annet arkivmateriale, men har ikke opplevd at taushetspliktens lengde medfører særlige problemer, og at den er for kort. Skulle det i enkeltsaker være spesielle forhold som gjør at taushetsplikten bør være ut over de alminnelige fristene, har Riksarkivaren hjemmel til å forlenge taushetsplikten for opplysninger i saker som befinner seg i Arkivverket, jf forvaltningsforskriften § 11.

På bakgrunn av vår erfaring med utlevering av personopplysninger fra gammelt arkivmateriale, har vi vanskelig for å se hvilke behov som ivaretas ved at taushetsplikten skal være så lenge og så mye lenger for folkeregisteropplysninger enn for tilsvarende opplysninger i annet arkivmateriale.

Vi foreslår på denne bakgrunn at reglene om taushetsplikten lengde i folkeregisterregelverket samordnes med bestemmelsene i forvaltningsloven og forvaltningsforskriften. Bestemmelsen om Riksarkivarens adgang til å forlenge taushetsplikten i enkelttilfeller vil også gjelde for opplysninger i folkeregisteret.

Dersom dagens fristbestemmelser likevel videreføres, mener vi det er påkrevd med en en grundigere vurdering av hvilke opplysninger som skal være omfattet av taushetsplikten i utgangspunktet, hvor også forholdet til offentlighetsprinsippet drøftes. Er det for eksempel nødvendig at opplysninger om barn og foreldreansvar skal være taushetsbelagt i 60 år etter noens død? Og er adopsjon i dag et så sensitivt forhold at opplysning om at noen er adoptert skal være taushetsbelagt i 100 år etter av vedkommende adoptivbarn er registrert som død?

Slik Arkivverket ser det, bør folkeregisterloven kunne harmoniseres helt med forvaltningsloven med hensyn til hvilke opplysninger som skal være gjenstand for taushetsplikt og innenfor hvilke frister.

Dersom departementet ikke finner å kunne gå inn for dette, mener vi uansett at særbestemmelsene i folkeregisterloven ikke bør gjelde for innsyn og utlevering av opplysninger fra de manuelle registerkortene som er avlevert til Arkivverket. Eventuelle særlige personvern hensyn som gjelder for et moderne, elektronisk folkeregister, gjelder ikke på samme måte for manuelt ført registerkort.

Unntak fra offentlighetsloven, tilgang til opplysning om søk på egen person

I henhold til høringsnotatet skal det etableres systemer som gjør at den enkelte registrerte person skal ha tilgang til opplysninger om søk på egen person. Det skal ikke være adgang til å søke innsyn anonymt. Det foreslås også et alminnelig unntak fra offentlighetsloven.

Vi antar at Finansdepartementet ikke har lagt til grunn at Arkivverket skal etablere systemer for å ivareta intensjonen i forslaget i § 10-1 om at den enkelte registrerte person skal ha tilgang til opplysninger om søk på egen person i de manuelle registerkortene. Dersom det ikke gjøres avgrensning i loven selv, må det tas inn i forskriften at bestemmelsen i § 10-1 første ledd ikke gjelder for krav om innsyn i papirbasert materiale som er avlevert til Arkivverket.

I forlengelsen av dette etterlyser vi en grundigere drøftelse av disse forslagene opp mot offentlighetsprinsippet. Personvern hensyn er viktig. Det samme er offentlighetsprinsippet. Den ordningen som ble innført for søk i skattelister bør ikke utvides til å gjelde andre områder uten at det foreligger et velbegrunnet og dokumentert behov. Oppstår det kanskje noen personvernmessige utfordringer når staten skal etablere oversikter over hvem som ber om innsyn i offentlig informasjon?

Tilrettelegging for forvaltningen – digital kommunikasjon

Vi vil også peke på at vi antar at det er en målsetting at Folkeregisteret, som en autoritativ kilde for grunndata på personområdet, skal bidra til å understøtte forvaltningens oppgaveløsning og behov. På denne bakgrunn mener vi at Finansdepartementet bør revurdere kravet til entydig identifisering og navngivning og den restriktive bruken av treffliste. I lovproposisjonen bør en stille og besvare spørsmålet om hvilke personvernfordeler disse bestemmelsene gir.

Lovteknikk

Dersom det skal etableres et alminnelig unntak fra offentlighetsloven, vil det være en fordel om dette også fremgår av folkeregisterloven selv, kapittel 10.

Det står i forslaget til § 10-1 første ledd første setning at ikke-taushetsbelagte opplysninger kan utleveres *til enhver*. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet, og følger for så vidt også av § 10-1 første ledd siste setning, at det ikke skal være adgang til å søke innsyn anonymt. Et slikt unntak fra det som ellers gjelder for innsyn i offentlige opplysninger etter offentlighetsloven, bør komme eksplisitt til uttrykk i § 10-1, som et krav om at den som ber om innsyn legitimerer seg, oppgir identitet ell.

Vi tillater oss også å nevne at det ikke er helt intuitiv hva som er systematikken i inndelingen av bestemmelsene i kapitlene 8, 9 og 10. Ville § 9-3 og § 9-4 om retting og endring passe bedre i kapittel 8 om registrering og kontroll av meldinger? Ville det være mer opplysende om overskriften på kapittel 9 var ”Taushetsplikt”? Kunne eventuelt kapittel 8 og 10 slås sammen?

Hjemmelsgrunnlag for Arkivverket til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret

Vi konstaterer at Arkivverket ofte har behov for opplysninger fra Folkeregisteret i forbindelse med den løpende saksbehandlingen knyttet til arkivmaterialet vi har fått avlevert fra ulike deler av forvaltningen. Oppslag i folkeregisteret kan være nødvendig for fremfinning av opplysninger i avleverte arkiver. På denne bakgrunn

ber vi departementet vurdere om det kan etableres en egen hjemmel slik at Arkivverket kan innhente opplysninger fra Folkeregisteret. Vi kan eventuelt komme tilbake med ytterligere detaljer.

Oppsummering

Oppsummert ønsker Arkivverket med dette å komme med følgende innspill i høringen:

- De særlige bestemmelsene om taushetsplikt og taushetspliktens lengde må avgrenses mot manuelt førte og avleverte registerkort hos Arkivverket. Innsyn i slike arkiver hos Arkivverket skal skje ihht offentlighetsloven og forvaltningslovens alminnelige regler.
- Før eventuell videreføring av særlige fristregler i må det foretas en grundig vurdering av hvilke opplysninger som skal være underlagt taushetsplikt og hva som i hvert enkelt tilfelle begrunner den særlig lange taushetsplikten.
- Etablering av system for at registrerte personer skal ha tilgang til opplysning på søk om egen person gjelder ikke ved innsyn i manuelt førte registerkort hos Arkivverket.
- Dersom offentlighetsloven ikke skal gjelde ved krav om innsyn i Folkeregisteret, bør det også fremgå av folkeregisterloven selv.
- Dersom det skal være et vilkår for utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger at man legitimerer seg eller oppgir sin identitet, så bør det stå uttrykkelig i folkeregisterloven.
- Vi ber om at Arkivverket blir tatt med i det videre arbeidet med utvikling av eventuelle nye forskrifter om overføring og avlevering av det elektronisk førte folkeregisteret.

Med hilsen

Helga Hjorth e.f.
fung. stabsdirektør

Kopi til:
Kulturdepartementet Postboks 8030 Dep 0030 OSLO