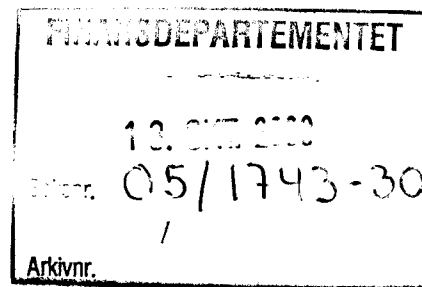


Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO



Deres referanse  
05/1743 SL EGJ/Tiz

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)  
08/01137-2 /CBR

Dato  
10. oktober 2008

## Høringsuttalelse - Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet

Det vises til høringsbrev av 1. juli 2008, hvor departementet ber om Datatilsynets syn på hovedpunktene i rapport om "Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet".

Datatilsynet har følgende hovedmerknader til rapporten og de forslag som der legges frem:

- Arbeidsgruppens rapport er ensidig, og bør ikke legges til grunn for et eventuelt forslag om lovendringer
- Det bør ikke registreres flere eller andre opplysninger i folkeregisteret enn i dag.
- Enkelte av de opplysningene opplysninger som i dag registreres i folkeregisteret bør utgå.
- Fødselsnummeret (eller eventuell ny identifikator) bør ikke gjøres mer tilgjengelig enn i dag.

### Generelle merknader til rapporten

Datatilsynet vil innledningsvis bemerke at rapporten omhandler spørsmål hvor personvern hensyn bør tillegges stor vekt. Det er derfor beklagelig at konsekvensene for personvernet bare i liten grad er berørt i arbeidsgruppens rapport. Det synes som om arbeidsgruppen nærmest har overlatt til høringsinstansene både å identifisere og drøfte de personvernmessige konsekvensene av gruppens forslag<sup>1</sup>. Dette er etter Datatilsynets vurdering meget uheldig.

For det første bør personvernkonsekvensene identifiseres på et såpass tidlig stadium at de kan være med å legge premisser for de anbefalinger som gjøres i rapporten. Det skal her bemerkes at Datatilsynet finner arbeidsgruppens konklusjoner og anbefalinger overraskende klare, sett i lys av at konsekvensene av de foreslåtte endringene åpenbart ikke er ferdig utredet.

<sup>1</sup> Departementets høringsnotat av 1. juli 2008, punkt 2.

For det andre bør ikke konsekvensutredningen legges til høringsinstansene uten at man i det minste peker på de konkrete problemene som reises og noen sentrale hensyn. Det kan vanskelig forventes at høringsinstansene selv har de nødvendige forutsetninger og ressurser i denne forbindelse. Datatilsynet stiller her spørsmål ved om departementets fremgangsmåte er i tråd med utredningsinstruksens pkt 2.3.2<sup>2</sup>

Datatilsynet vil videre bemerke at arbeidsgruppen synes å bygge på enkelte grunnleggende forutsetninger, som det kan være grunn til å stille spørsmålstegn ved.

For eksempel synes gruppen å ukritisk legge til grunn at det ”nye” folkeregisteret vil komme *i stedet for* en rekke lokale registre, for eksempel innen de ulike forvaltningsorganer<sup>3</sup>. Datatilsynet deler ikke gruppens tro på at opplysningene ikke også vil bli registrert lokalt. Det vises til at hele formålet med folkeregisteret er lokal bruk, og opplysningene vil dermed nødvendigvis bli registrert i lokale saksbehandlingssystemer og lignende. Tilsynet hadde gjerne sett at arbeidsgruppens syn på dette ble utdypet.

Videre forutsetter arbeidsgruppen at ”fødselsnummeret kan hvem som helst få kjennskap til, også i dag”<sup>4</sup>. Dette er etter tilsynets vurdering en uheldig forenkling av virkeligheten. Det bør ikke underslås at det i dag foreligger både rettslige og praktiske skranker for innhenting og bruk av fødselsnummer. Det er da nettopp det som ligger til grunn for arbeidsgruppens anbefalinger.

Datatilsynet forutsetter at sakskomplekset sendes på ny høring, når utredningsarbeidet er ferdig.

## **Konkrete merknader til arbeidsgruppens anbefalinger**

Datatilsynet har en rekke konkrete merknader til rapportens innhold, men har ikke anledning til å gå nærmere inn i alle enkelthetene. I det følgende presenteres derfor bare noen av tilsynets umiddelbare merknader.

### **1 Merknader til endringer i folkeregisterets innhold**

#### **1.1 Sentral eller lokal registrering**

Datatilsynet bestrider ikke at både forvaltningsorganer og andre aktører i mange tilfeller vil ha rettslig grunnlag for å behandle både de opplysningene som i dag ligger i folkeregisteret og de som arbeidsgruppen foreslår innført.

---

<sup>2</sup> FOR 2000-02-18 nr 108: Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget

<sup>3</sup> rapportens pkt 6.1

<sup>4</sup> rapportens pkt 6.5.5.1

Spørsmålet er imidlertid, slik tilsynet ser det, om det er tilstrekkelig at opplysningene lagres lokalt hos den enkelte aktør (forvaltningsorgan) eller om det også er nødvendig med sentral registrering. Dette må vurderes konkret for hver enkelt opplysningstype. Følgende føringer bør ligge til grunn ved vurderingen:

#### 1.1.1 Behov

Folkeregisteret bør bare inneholde opplysninger som forvaltningen generelt kan sies å ha et behov for i sin virksomhet. Opplysninger som bare enkelte forvaltningsorganer benytter i sin virksomhet bør i størst mulig grad bare registreres lokalt hos disse aktørene.

Folkeregisteret bør etter tilsynets vurdering ikke utvikles til å bli et ”kontrollregister” for forvaltningen. Kontrollformål bør derfor ikke alene begrunne registrering av opplysninger i folkeregisteret

De behov som andre aktører enn forvaltningsorganene har, for eksempel markedsføringsbransjen, bør ikke i seg selv begrunne registrering av opplysninger i folkeregisteret.

#### 1.1.2 Informasjonssikkerhet

Det bør registreres så få opplysninger som mulig i folkeregisteret, og i størst mulig grad bør man unngå registrering av sensitive opplysninger. Det vises til at konsekvensene av et sikkerhetsbrudd i folkeregisteret vil bli større, jo flere og mer sensitive opplysninger som ligger i registeret. Dette gjelder både med tanke på manglende tilgang og manglende konfidensialitet.

#### 1.1.3 Kvalitet

Det bør ikke registreres opplysninger i folkeregisteret som etter sin art vil være vanskelige å kvalitetssikre og oppdatere. Det vises i den forbindelse til at folkeregisteret bør ha svært god opplysningskvalitet.

#### 1.1.4 Lokal variasjon

Det bør etter tilsynets vurdering legges til rette for at den registrerte skal kunne forholde seg til ulike aktører på ulik måte, for eksempel i forhold til valg av kommunikasjonsform. Det at man for eksempel ønsker å kommunisere med ligningsmyndighetene på e-post eller via Altinn bør ikke automatisk medføre at også andre offentlige aktører, som for eksempel kriminalomsorgen, uten videre tar i bruk samme kommunikasjonskanal. Tilsynet støtter således ikke at forvaltningen skal ha plikt til bruk av folkeregistrerte opplysninger. Muligheter for lokal variasjon ivaretas etter tilsynets vurdering best ved lokal registrering.

### 1.2 Opplysninger som foreslås fjernet

Et par av opplysningene som foreslås fjernet fra folkeregisteret er å anse som sensitive i henhold til definisjonene i personopplysningslovens § 2 nr 8, idet de gir opplysninger om etnisk opprinnelse og religion. Dette gjelder opplysninger om statskirkemedlemskap og

oppføring i samemantallet. Datatilsynet støtter arbeidsgruppens forslag på dette punktet, idet tilsynet ikke kan se at det foreligger behov for sentral registrering av disse opplysningene.

Til mindretallet i arbeidsgruppen vil Datatilsynet bemerke at det forhold at en behandling ikke er ulovlig, ikke i seg selv er et argument som taler for at behandlingen skal gjennomføres. Det vises her til at også en eventuell lovhjemmel må være forsvarlig begrunnet i et dokumentert behov. Tilsynet kan ikke se at det foreligger et dokumentert behov som taler for at en sentral registrering av angjeldende opplysninger bør videreføres med hjemmel i lov.

### 1.3 Opplysninger som foreslås innført

Arbeidsgruppen foreslår å føye enkelte nye dataelementer til folkeregisteret. Tilsynet har følgende merknader til disse:

- Etter Datatilsynets vurdering bør det ikke registreres *tilleggsadresser* i folkeregisteret. Den enkeltes behov for å oppgi en tilleggsadresse vil ofte være knyttet til bestemte aktører, ikke til forvaltningen som helhet. Dette taler for at tilleggsadressen(e) bør registreres lokalt, ikke sentralt. Også kvalitetshensyn taler etter tilsynets vurdering mot sentral registrering av tilleggsadresser. Det vises til at det vil kunne være uklart hvorvidt man faktisk har en tilleggsadresse. Med andre ord: når man har en så sterk tilknytning til et sted at det er naturlig å oppgi en tilleggsadresse på dette stedet. En eventuell registrering av tilleggsadresser bør av samme grunn ikke være underlagt meldeplikt, men bero på den enkeltes frivillighet.
- Datatilsynet støtter uansett ikke at *årsaken til at man har en tilleggsadresse* skal registreres sentralt i folkeregisteret. Tilsynet viser til at det ofte vil være forhold av svært personlig karakter som begrunner behovet for en tilleggsadresse, så som separasjon, institusjonsopphold osv. Hvilke generelt behov det offentlige har for å vite årsaken til at man har en tilleggsadresse er ikke belyst. Datatilsynet støtter derfor mindretallet i at årsaken til tilleggsadressen ikke bør registreres sentralt i folkeregisteret, men i stedet registreres lokalt dersom vedkommende aktør har et rettslig grunnlag for behandlingen av opplysningene.
- Datatilsynet kan ikke se at behovet for å registrere *målform* i det sentrale folkeregisteret er dokumentert. At alle offentlige etater vil ha behov for opplysninger om målform, slik gruppen anfører<sup>5</sup>, kan Datatilsynet ikke si seg enig i. Det er uklart hvilket behov etatene har for opplysninger om målform, utover å avklare eventuell plikt til å korrespondere på nynorsk. Etter hva Datatilsynet er kjent med oppstår denne plikten først når forvaltningsorganet enten besvarer en henvendelse som er gjort på nynorsk, og dersom det ellers (for eksempel ved avkrysning på søknadsskjema) bes om at organet korresponderer på nynorsk. Å hente inn opplysninger fra folkeregisteret vil i disse tilfellene ikke være nødvendig. Det at opplysningene uansett ”er spredd

---

<sup>5</sup> rapportens pkt 6.2.4.1 underoverskriften ”målform”

rundt omkring”<sup>6</sup> er etter tilsynets vurdering irrelevant i denne forbindelse. Tilsynet vil anføre at dette uansett er en opplysningstype hvor det vil kunne være behov for fleksibilitet, idet det må tas høyde for at ikke alle har en målform som til enhver tid er 100% gjennomført. Den enkelte bør fremdeles kunne velge hvilken målform han til enhver tid ønsker å kommunisere på.

- Datatilsynet kan heller ikke se at behovet for en sentral registrering av *morsmål* er dokumentert, utover gruppens påstand om at det kan være ressursbesparende i visse tilfeller. Tatt i betraktning av at opplysninger om morsmål i mange tilfeller kan være egnet til å si noe om en persons etniske opprinnelse, og således være å anse som sensitive i personopplysningslovens forstand, må det etter tilsynets vurdering foreligge et betydelig behov for å tillate en sentral registrering. Etter tilsynets vurdering er behovet, slik det er beskrevet og eksemplifisert i rapporten<sup>7</sup>, helt marginalt. For den enkelte aktør vil morsmålet dessuten kunne avklares på annen måte, for eksempel gjennom søknadsskjema el lign. Det bør således være tilstrekkelig med lokal registrering.
- Datatilsynet vil bemerke at *e-postadresse og mobiltelefonnummer, e-id og e-registrert* er opplysninger som det gjerne vil være behov for fleksibilitet rundt.. Dette taler for lokal registrering. Dersom sentral registrering og den enkelte aktørs bruk beror på den registreres frivillighet har imidlertid ikke Datatilsynet sterke innvendinger mot at opplysningene registreres sentralt. Det skal imidlertid understrekes at sentral registrering av disse opplysningene vil kunne være betenkelig ut fra kvalitetshensyn.

#### 1.4 Kriterier for registrering

Datatilsynet leser arbeidsgruppens forslag dit hen at folkeregisteret med de foreslåtte endringene blir et register over alle som har rettigheter eller plikter i henhold til norsk lov. Dette er å anse som en utvidelse, i forhold til dagens ordning.

Arbeidsgruppen foreslår å *utvide personkretsen* blant annet gjennom at det oppstår registreringsplikt etter tre måneders opphold i landet, mot gjeldende seks måneder. Datatilsynet vil her anbefale at departementet avventer klargjøring av spørsmålet om eventuell registreringsplikt for EØS-borgere, og ser registreringsplikten i det nasjonale folkeregisteret i lys av dette.

Datatilsynet støtter for øvrig arbeidsgruppen i at opplysninger om personer med usikker identitet bør gis særlig beskyttelse.

---

<sup>6</sup> rapportens pkt 6.2.4.1 underoverskrift ”Målform”

<sup>7</sup> rapportens pkt 6.2.4.1 underoverskrift ”Språk”

## 1.5 Konklusjon

Datatilsynet støtter arbeidsgruppens forslag om å fjerne de sensitive opplysningene fra folkeregisteret. Tilsynet finner ikke å kunne støtte forslaget om å utvide registeret med nye opplysningstyper, med mindre registreringen gjøres frivillig. Etter tilsynets vurdering er de aktuelle opplysningene best egnet for lokal registrering.

## 2 **Tilgang til opplysningene i folkeregisteret**

### 2.1 Generelt

Arbeidsgruppen foreslår en annen og mer åpen tilgang til opplysningene i folkeregisteret, enn det man har i dag.

Datatilsynet støtter prinsippet om at *tilgangen* til de ulike opplysningstypene skal være differensiert, basert på den enkelte aktørs konkrete behov<sup>8</sup>. Datatilsynet støtter videre at det skal etableres en *reservasjonsadgang* for den enkelte, mot utlevering til behandlinger som ikke er hjemlet i lov<sup>9</sup>.

Datatilsynet vil imidlertid advare mot at det etableres en ordning som gjør navn og fødselsnummer (eller alternativ identifikator) offentlig tilgjengelig for enhver.

### 2.2 Særlig om tilgjengeliggjøring av identifikator

Arbeidsgruppen anbefaler at identifikatoren gjøres allment tilgjengelig, enten det dreier seg om gjeldende fødselsnummer og D-nummer, eller en ny informasjonsløs identifikator. Etter Datatilsynets vurdering er rapporten på dette punktet svært mangelfull, jf våre innledende merknader.

Arbeidsgruppen legger til grunn at "fødselsnummeret kan hvem som helst få kjennskap til, også i dag"<sup>10</sup>. Datatilsynet stiller spørsmål ved hva arbeidsgruppen her mener, idet arbeidsgruppen nettopp anbefaler en større tilgang enn i dag. Det at tilgjengeligheten er stor i dag, er etter tilsynets vurdering uansett ikke et argument som taler for at tilgjengeligheten skal gjøres ennå større.

Datatilsynet kan ikke se at arbeidsgruppen dokumenterer hvilket *faktisk behov* som tilsier at identifikatoren skal gjøres mer tilgjengelig enn i dag. I rapportens pkt 6.5.5.1. gir arbeidsgruppen tilsvar på de mest kjente argumentene *mot* økt tilgjengelighet. Hvilke argumenter som taler *for* økt tilgjengelighet er imidlertid ikke beskrevet. For

---

<sup>8</sup> rapportens pkt 6.5.4

<sup>9</sup> rapportens pkt 6.5.5

<sup>10</sup> pkt 6.5.5.1

Datatilsynet kan det se ut som om høringsinstansene selv må belyse dette behovet<sup>11</sup>. Etter Datatilsynets vurdering må den egentlige begrunnelsen for arbeidsgruppens forslag om økt tilgjengeliggjøring utelukkende bli å finne i praktiske og økonomiske hensyn.

Tilsynet kan ikke se at arbeidsgruppen fullt ut identifiserer de personvernmessige *ulemper* som økt tilgjengelighet vil kunne medføre, og vil derfor peke på følgende:

### 2.2.1 Fare for fortsatt og økt bruk av fødselsnummer som legitimasjon

I rapporten fremheves ”gapet mellom realiteter og den enkeltes oppfatning” om fødselsnummeret som det eneste argumentet for å innføre full åpenhet<sup>12</sup>. Det vises til at en utbredt misforståelse om at fødselsnummeret er ”hemmelig” har ført til at fødselsnummeret urettmessig har blitt benyttet som legitimasjon (autentisering).

Datatilsynet deler arbeidsgruppens bekymring vedrørende urettmessig bruk av fødselsnummer som legitimasjon. Tilsynet anser imidlertid ikke at økt tilgjengeliggjøring av fødselsnummeret er et tilstrekkelig eller nødvendig virkemiddel for å få bukt med legitimasjonsbruken.

Det er etter tilsynets vurdering ingenting som tyder på at det å tilgjengeliggjøre fødselsnummeret *i seg selv* vil få denne form for misbruk til å opphøre, i overskuelig tid. Ved å øke tilgjengeligheten til fødselsnummeret løper man derfor etter tilsynets vurdering en risiko for økt misbruk, i hvert fall i en overgangsperiode. Datatilsynet savner derfor at arbeidsgruppen belyser hvilke tiltak som eventuelt kan iverksettes, dersom fødselsnummeret gjøres allment tilgjengelig og legitimasjonsbruken ikke derved opphører.

Datatilsynet savner videre at arbeidsgruppen belyser *alternativer metoder* for å bekjempe legitimasjonsbruk, herunder målrettede informasjonstiltak og klare ansvarsbestemmelser for de som urettmessig godtar fødselsnummer som legitimasjon.

### 2.2.2 Fare for økt bruk av fødselsnummer som identifikator

Personopplysningslovens § 12 regulerer i dag bruken av fødselsnummer. Fødselsnummeret skal bare benyttes til identifisering, og bare dersom sikker identifisering er nødvendig. Bestemmelsen gjennomfører EUs personverndirektiv artikkel 8 nr 7. I forarbeidene til personopplysningsloven heter det at entydige identifikasjonsmidler (herunder fødselsnummer) ikke skal brukes i utrensmål<sup>13</sup>. Det er med andre ord ikke ønskelig at for mange opplysninger knyttes til fødselsnummeret.

Økt tilgjengelighet til fødselsnummeret vil, slik Datatilsynet ser det, svært lett kunne føre til økt bruk av fødselsnummeret som identifikator. For Datatilsynet er det derfor uforståelig at arbeidsgruppen ikke har nevnt personopplysningslovens § 12, og hensynene bak denne, i sin

---

<sup>11</sup> Departementets høringsbrev pkt 8.

<sup>12</sup> pkt 6.5.2

<sup>13</sup> Ot prp nr 92 1998-99 s 114

rapport. Herunder savner tilsynet at det klart fremgår hvorvidt § 12 i det hele tatt er tenkt videreført.

### 2.2.3 Fødselsnummeret som inngangsnøkkel og koblingsnøkkel

Datatilsynet vil minne om at svært mange opplysninger om den enkelte i dag er koblet til vedkommendes fødselsnummer. Dette gjelder ikke bare innen offentlig forvaltning, men også for eksempel innen forskning. Selv om fødselsnummeret i seg selv ikke er å anse som en sensitiv opplysning, vil fødselsnummeret være et egnet hjelpemiddel for å skaffe seg tilgang til en rekke personopplysninger (herunder sensitive) og til å koble disse.

Personopplysningslovens bestemmelser om informasjonssikkerhet skal sikre at opplysningene i de fødselsnummerbaserte registrene ikke kommer på avveie. Etter tilsynets erfaring er imidlertid etterlevelsen av lovens krav beklagelig lav, og man kan uansett ikke sikre seg helt mot menneskelige feil og ”utro tjenere”. Det må derfor tas høyde for at opplysninger som er knyttet til fødselsnummer vil komme på avveie, også i fremtiden. I tillegg har svært mange mennesker i dag rettmessig tilgang til fødselsnummerbaserte opplysninger.

#### 2.2.2.1 Økt fare for ”reell” identifikasjon

Dersom det etableres en faktisk og rettslig ubegrenset tilgang til fødselsnummer, navn og adresse vil det etter tilsynets vurdering bli en økt risiko for ”reell” identifikasjon, dvs at opplysningene i de ulike registrene kobles mot den enkeltes navn og adresse. Datatilsynet kan ikke se at dette er berørt i arbeidsgruppens rapport.

Tilsynet vil bemerke at mange av de behandlingene som er knyttet til fødselsnummer er hjemlet i samtykke fra de registrerte. Dette gjelder for eksempel innen forskning. Det kan etter tilsynets vurdering ikke utelukkes at det faktisk at det finnes praktiske og rettslige skranker for å koble opplysningene til navn og adresse har vært av betydning for den enkeltes vilje til å samtykke. Enkeltmennesker forholder seg normalt til hverandre ved hjelp av navn, ikke fødselsnummer. Det er derfor grunn til å tro at de fleste anser fødselsnummeret for å være mindre identifiserende i dagliglivet, enn navn og adresse. En mer direkte kobling mellom fødselsnummer og navn og adresse vil derfor kunne være å anse som sviktende forutsetninger for allerede avgitt samtykke, og vil også kunne føre til svekket vilje til å samtykke til behandling av personopplysninger som er knyttet opp mot fødselsnummer i fremtiden.

#### 2.2.2.2 Økt fare for kobling av opplysninger

Dersom det etableres en faktisk og rettslig ubegrenset tilgang til fødselsnummeret vil det etter tilsynets vurdering bli en økt risiko for at registrerte opplysninger kobles. Det vil da kunne føre til at det etableres personprofiler til bruk for formål som identitetstyveri<sup>14</sup> og markedsføring. Datatilsynet savner at arbeidsgruppen peker på hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere denne risikoen.

---

<sup>14</sup> Identitetstyveri: Alle situasjoner hvor en person, uten samtykke fra rette vedkommende, enten helt eller delvis er i stand til å utføre en eller annen form for urettmessig transaksjon i annen persons navn eller skaffer seg urettmessig tilgang til ressurser tilhørende andre, eller urettmessig tilegner seg rettigheter som tilhører andre.



#### 2.2.4 Konklusjon

Datatilsynet kan ikke se at arbeidsgruppen har dokumentert gode grunner som taler for å gjøre fødselsnummeret allment tilgjengelig. Praktiske og økonomiske hensyn kan etter tilsynets vurdering ikke alene være tungveiende nok, sett opp mot de betydelige ulemper endringen vil kunne medføre.

### **3 Sanksjoner**

Arbeidsgruppen foreslår adgang til administrative sanksjoner for brudd på regelverket. Sanksjonene skal brukes i de tilfeller hvor det ikke er adgang til å ilegge straff.

#### 3.1 Sanksjoner for urettmessig bruk av folkeregisteropplysningene

Arbeidsgruppen foreslår at det skal etableres sanksjonsmulighet overfor brukere av folkeregisteret, i de tilfelle hvor opplysningene, grovt eller gjentatte ganger, er brukt i strid med reservasjoner (mot for eksempel direkte markedsføring).

Datatilsynet vil peke på at det å ha kontroll med bruk av opplysninger som er allment tilgjengelige i seg selv må antas å være svært vanskelig. Og når kontrollmekanismen for denne type misbruk skal plasseres så langt "ute" som hos den registrerte selv, så vil kontrollen etter Datatilsynets vurdering bli nær sagt illusorisk.

Sanksjonen som foreslås er karantene, dvs at vedkommende aktør mister retten til å benytte opplysningene i folkeregisteret i en gitt tidsperiode. Datatilsynet forutsetter at dette kun gjelder for private aktører.

Etter tilsynets vurdering vil man vanskelig kunne kontrollere etterlevelsen av et eventuelt forbud mot skyggeregistre, eller forhindre at opplysningene flyter mellom de ulike aktørene. Tilsynet vil derfor peke på faren for at aktørene etablerer lokale "kopier" av folkeregisteropplysningene til bruk ved eventuell karantene, eller at opplysningene i karanteneperioden skaffes til veie på annen måte. Konsekvensen vil i så fall bli at det i karanteneperioden benyttes opplysninger med dårligere kvalitet enn selve folkeregisteret, uten at karantenen får noen reell betydning for vedkommende aktørs virksomhet i karanteneperioden.

Datatilsynet støtter ikke arbeidsgruppens forslag, og savner at alternative sanksjoner er vurdert.

### 3.2 Sanksjoner for manglende innrapportering

Arbeidsgruppen foreslår at det skal etableres sanksjonsmuligheter mot den registrerte, ved manglende innrapportering av for eksempel adresseendring.

Datatilsynet stiller seg skeptisk til at manglende innrapportering *i seg selv* skal belegges med sanksjoner. Tilsynet vil i den forbindelse vises til at hensynet bak rapporteringsplikten til folkeregisteret er å sikre at riktige opplysninger blir lagt til grunn i forbindelse med for eksempel forvaltningsvedtak. Tilsynet anser at dette hensynet blir ivaretatt ved at den enkelte vil kunne bli holdt ansvarlig dersom uriktige opplysninger faktisk *blir lagt til grunn* for et enkeltvedtak, om for eksempel trykdeytelser.

Datatilsynet anser at det uansett ikke bør innføres sanksjoner for manglende etterlevelse av plikter som er uklare. I den forbindelse vises det til det tilsynet har sagt om tilleggsadresser og andre kontaktopplysninger under pkt 1.3.

## 4 **Samspillmodellen og registerkvalitet**

Arbeidsgruppen foreslår en samspillmodell, for blant annet å sikre at opplysningene i folkeregisteret har god kvalitet.

Datatilsynet vil peke på faren for at samspillmodellen leder til en pulverisering av den behandlingsansvarliges plikt til å blant annet holde opplysningene oppdaterte og korrekte. Ansvaret skal etter samspillmodellen ligge på alle samspillaktørene, og på den registrerte selv. Hvem som bærer det endelige ansvaret for uriktige folkeregisteropplysninger blir etter dette noe uklart. Uklare ansvarsforhold er etter tilsynets vurdering svært uheldig og bør begrunnes svært godt.

Datatilsynet stiller spørsmål ved om samspillmodellen nødvendigvis vil medføre økt kvalitet på de registrerte opplysningene, og savner at dette utdypes.

I arbeidsgruppens rapport heter det at kvaliteten på opplysningene i dagens folkeregister er god, dersom man måler de registrerte opplysningene mot de *rapporterte*. Dersom man måler de registrerte opplysningene opp mot de *faktiske forhold*, er kvaliteten noe dårligere, blant annet for opplysninger vedrørende personer som bor i utlandet<sup>15</sup>. Dette taler etter tilsynets vurdering for at kvaliteten bør bedres gjennom økte kontrolltiltak, med andre ord at terskelen for å registrere opplysninger i det sentrale registeret bør heves snarere enn å senkes.

Datatilsynet savner at arbeidsgruppen belyser alternative, og mer målrettede, metoder for kvalitetssikring av nettopp de opplysningene som i dag har en kvalitet som ikke er tilfredsstillende.

---

<sup>15</sup> rapportens pkt 3.7

## 5 Ny identifikator

Datatilsynet har på nåværende tidspunkt ingen umiddelbare merknader til hvilken identifikator som skal benyttes for fremtiden.


## 6 Personmetadatarregister

Den alminnelige forståelsen av begrepet ”*metadata*” er at det dreier seg om data som tjener til å definere eller beskrive andre data (”data om data”), så som begrepsdefinisjoner, klassifikasjoner, termer og lignende. Metadata blir gjerne benyttet for å skape en felles begrepsforståelse hos ulike enheter som skal samhandle om data. Med *personregister* menes normalt et register bestående av opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en person. Med bakgrunn i ovennevnte definisjoner blir selve begrepet personmetadatarregister uforståelig, og det burde kunne forventes at arbeidsgruppen klart hadde angitt hva man legger i dette begrepet.

Datatilsynet legger til grunn at personmetadatarregisteret ikke vil innholde personopplysninger, og avstår derfor i denne omgang fra å kommentere rapporten på dette området.

Med hilsen

  
Georg Apønes  
direktør

  
Cecilie L. B. Rønnevik  
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, v/Statsforvaltningsavdelingen,  
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo