

Høringsnotat

Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret

Sendt ut: 30.6.2022
Høringsfrist: 26.8.2022

Innhold

1. Høringsnotatets hovedinnhold	3
2. Bakgrunnen for forslaget	3
3. Gjeldende rett.....	4
3.1. Folkeregisterloven	4
3.2. Vergemålsloven	4
3.3. Behandling av personopplysninger.....	4
4. Departementets vurdering og forslag.....	5
4.1. Lovtekniske vurderinger	5
4.1.1. Hvilken lov bør Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret hjemles i?	5
4.1.2. Forskriftshjemmel	6
4.2. Departementets vurdering og forslag	7
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	8
6. Merknader til de enkelte paragrafene	8
7. Forslag til lov og forskrift om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret.....	8

1. Høringsnotatets hovedinnhold

Kommunal- og distriktsdepartementet sender på høring et forslag til ny lov og forskrift om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret.

Forslaget skal sikre Digitaliseringsdirektoratet hjemmelsgrunnlag for å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt.

2. Bakgrunnen for forslaget

Digitaliseringsdirektoratet skal være regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av samfunnet. Direktoratet skal bidra til utvikling og gjennomføring av regjeringens IKT-politikk. Strategisk planlegging og videreutvikling av en helhetlig digital infrastruktur for offentlig sektor, utvikling av digitale tjenester for innbyggere, kommuner og næringsliv og drift og forvaltning av felleskomponenter og fellesløsninger er noen av Digitaliseringsdirektoratets hovedfunksjoner. Digitaliseringsdirektoratet har staten og kommunene, næringsdrivende, frivillig sektor og innbyggere som målgrupper.

I rollen som fellestjenesteleverandør har direktoratet ansvar for forvaltning, videreutvikling og utbredelse av egne fellesløsninger. Direktoratet skal legge til rette for at forvaltning og videreutvikling av disse foregår på en koordinert og samordnet måte. Eventuelle nye fellesløsninger skal utvikles med bakgrunn i brukerbehov og være basert på nasjonale standarder og arkitekturprinsipper. Digitaliseringsdirektoratet forvalter blant annet fellesløsningene ID-porten, Altinn og Kontakt- og reservasjonsregisteret.

Dette lovforslaget skal legge til rette for Digitaliseringsdirektoratets tilgang til nødvendige opplysninger i Folkeregisteret. Et eksempel som viser at Digitaliseringsdirektoratet har behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret er Altinn autorisasjon. Altinn autorisasjon er en nasjonal fellesløsning som kan benyttes av hele offentlig sektor for tilgangsstyring og tilgangskontroll.

Tiltaket «Fullmakter og andre representasjonsforhold for innbyggere» (Fufinn) er et tverretattlig samarbeid initiert av Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning). Prosjektet koordineres av Digitaliseringsdirektoratet. Øvrige deltakere er NAV, Sivilrettsforvaltningen, Skatteetaten, Direktoratet for e-helse, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og KS.

Behovet for en fullmaktsfunksjonalitet for innbyggere øker når flere tjenester fra det offentlige digitaliseres (prinsippet om digitalt førstevalg), samtidig som en del grupper ikke selv fullt ut kan benytte digitale tjenester. Fufinn handler overordnet om behovet for å kunne sørge for en digital, sikker og effektiv kommunikasjon og mellom forvaltningen og innbygger som ivaretar nødvendig rettsikkerhet og personvern - både for innbyggere som representerer seg selv og for dem som representeres av andre.

Fellesfunksjonaliteten for fullmakter er lagt til Altinn autorisasjon. I autorisasjonsløsningen skal opplysningene om blant annet vergemålet og omfanget av vergens fullmakt (detaljerte vergemålsopplysninger) benyttes for at verger skal få tilgang til å utføre nødvendige tjenester

på vegne av vergehaver, og opplysninger om foreldre, barn, familierelasjon og foreldreansvar benyttes for at en forelder skal kunne opptre på vegne av barn.

Et annet eksempel på Digitaliseringsdirektoratets behov for tilgang til opplysninger som er taushetsbelagt i folkeregisteret, er utstedelse av MinID til personer som har taushetsbelagt adresse. Dette er et tiltak for å sikre flere tilgang til offentlige digitale tjenester og for å hindre digital utenforskap.

3. Gjeldende rett

3.1. Folkeregisterloven

I lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) skilles det mellom utlevering av taushetsbelagte opplysninger og utlevering av opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Etter folkeregisterloven § 10-1 første ledd kan offentlige myndigheter og virksomheter få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, mens utlevering av taushetsbelagte opplysninger krever hjemmel i særlov, jf. folkeregisterloven § 10-2 første ledd. Det finnes per i dag ingen slik hjemmel knyttet til løsning av Digitaliseringsdirektoratets oppgaver.

3.2. Vergemålsloven

I lov 26. mars 2010 om vergemål (vergemålsloven) §§ 46 og 65 er opplysninger om at en person har fått oppnevnt verge, hvem vergen er og rammene for vergeoppdraget underlagt taushetsplikt, med visse unntak.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt endringer i vergemålsloven knyttet til reglene om taushetsplikt på høring. I høringsnotat datert 19. januar 2022 foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at opplysning om at en person har verge, ikke skal være underlagt taushetsplikt, men at opplysninger om innholdet i vergens fullmakt skal være underlagt taushetsplikt:

«I en digital fullmaktsløsning der opplysninger enten må være undergitt taushetsplikt eller ikke, foreslår departementet for det andre at de nærmere opplysningene om innholdet i vergens fullmakt gjøres taushetsbelagte. Ved en automatisert deling av opplysninger ved hjelp av f.eks. Folkeregisteret vil aktuelle mottakere av opplysningene da måtte ha hjemmel i lov for å kunne motta disse opplysningene.»

Justis- og beredskapsdepartementet jobber med en lovproposisjon basert på høringsnotatet.

3.3. Behandling av personopplysninger

Lov 15. juni 2018 nr. 38 (personopplysningsloven), som blant annet fastslår at personvernforordningen (GDPR) gjelder som norsk lov, setter rammer for behandling av personopplysninger. Enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person regnes som en person-opplysning, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Der det skjer behandling av personopplysninger, kreves det blant annet at det foreligger spesifikt, uttrykkelig angitt og berettiget formål, lovlig behandlingsgrunnlag og tilstrekkelig

informasjonssikkerhet. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstavene a til f. Behandling av personopplysninger er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av disse behandlingsgrunnlagene er oppfylt.

Det følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» som nevnt i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen. I Prop. 56 LS (2017–2018) pkt. 6.3.2, omtales det hva et slikt supplerende rettsgrunnlag kan være, og hvilke krav som stilles til det. Til det første uttales det at «[e]tter departementets syn må det legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag. Departementet antar at også vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift omfattes, ettersom det også i disse tilfellene foreligger et lov- eller forskriftsgrunnlag.» Til det andre uttales det at ordlyden i artikkel 6 nr. 3 samlet sett taler for at det må påvises et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, men at det ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. For nærmere omtale henvises det til Prop. 56 LS (2017–2018).

4. Departementets vurdering og forslag

4.1. Lovtekniske vurderinger

4.1.1. Hvilken lov bør Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret hjemles i?

Etter at det ble vedtatt ny folkeregisterlov i 2016, er det inntatt hjemler for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret i flere lover. Eksempler er opplæringsloven, matrikkeloven m.fl. Felles for disse lovene er at spesifikke aktører, for eksempel kommuner, gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger i den grad det er nødvendig for å utføre oppgaver etter den angitte loven.

De oppgavene Digitaliseringsdirektoratet skal bruke opplysningene fra Folkeregisteret til for å utføre, følger ikke av konkrete lover, slik som i eksemplene ovenfor. Det å for eksempel finne ut om noen har rett til å representere andre på et gitt område (ved en eller annen form for fullmakt), er en tverrsektoriell oppgave som ikke følger direkte av en bestemt lov. Det samme gjelder utstedelse av MinID.

Departementet har derfor vurdert flere andre mulige løsninger for Digitaliseringsdirektoratets hjemmelsgrunnlag, herunder hjemmel i vergemålsloven, forvaltningsloven eller å lage en ny lov om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret.

Forvaltningsloven er en generell lov som hjemler forvaltningens regler for saksbehandling, habilitet, klagebehandling m.m. Departementet mener at en spesifikk hjemmel som kun gjelder et enkelt direktorats tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, lovteknisk sett ikke passer i forvaltningsloven.

En annen mulighet kunne vært å hjemle Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret i folkeregisterloven. De samme hensyn som omtalt ovenfor når det gjelder forvaltningsloven, gjør seg også gjeldende når det gjelder folkeregisterloven. Departementet mener at en spesifikk hjemmel som kun gjelder et enkelt direktorats tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, lovteknisk sett ikke passer i folkeregisterloven.

Som nevnt i kapittel 3.2., jobber Justis- og beredskapsdepartementet med en lovproposisjon om endringer i vergemålsloven, og har hatt et forslag til lovendring på høring. Høringsnotatet omfattet blant annet en hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift om adgangen til å gjøre opplysninger om vergemål kjent for andre. I høringsnotatet er det også inntatt en egen forskriftshjemmel for Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger om vergemål.

Justis- og beredskapsdepartementet sitt forslag til endringer i vergemålsloven dekker imidlertid ikke hjemmelsbehovet til Digitaliseringsdirektoratet fullt ut, ettersom denne endringen ikke dekker tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret knyttet til foreldre, barn, foreldreansvar og familierelasjon. Justis- og beredskapsdepartementet viser i høringsnotatet til endringer i vergemålsloven, til at Kommunal- og distriktsdepartementet jobber med en egen lov om slik tilgang. Forslaget i dette høringsnotatet erstatter derfor Justis- og beredskapsdepartementets forslag til forskriftshjemmel i vergemålsloven for Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger om vergemål.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ny lov som regulerer Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret.

4.1.2. Forskriftshjemmel

Departementet hører i dette høringsnotatet også en mulig forskriftshjemmel. Det er et spørsmål om det er tilstrekkelig etter kravene i personvernforordningen (se omtale av gjeldende rett) at presiseringen av Digitaliseringsdirektoratets oppgaver fremgår av tildelingsbrev, oppdragsbrev osv., eller om oppgavene som gjør at Digitaliseringsdirektoratet trenger tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, må fremgår av lov eller forskrift. Se nærmere omtale av dette i kapittel 4.2.

Et digitaliseringsvennlig regelverk må ta høyde for en rask digital utvikling og endring av behov samtidig som kravene etter personvernforordningen ivaretas. En detaljering i lovtekst vil være lite fleksibelt for videre utvikling av de løsninger og oppgaver som Digitaliseringsdirektoratet har, og vil kunne få, fremover. Nye behov vil dukke opp, og det er da mer fleksibelt å innta disse behovene i en forskrift, fremfor å innta disse i detalj i lovtekst og dermed måtte gå veien via Stortinget ved behov for endringer.

Departementet hører derfor to forslag til lovtekst. Alternativ 1 har en ekstra paragraf som gir hjemmel for å fastsette en forskrift om hvilke oppgaver som krever at Digitaliseringsdirektoratet har tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret.

4.2. Departementets vurdering og forslag

Digitaliseringsdirektoratet har behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret. Departementet forslår i forslaget alternativ 2 § 2 at Digitaliseringsdirektoratet uten hinder av taushetsplikt kan innhente og behandle opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for å løse direktoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Denne tilgangen er for eksempel avgjørende for Altinn autorisasjon. Dette gjelder opplysninger om vergemål og opplysninger om foreldreansvar, foreldre, barn og familierelasjon, jf. omtalen i kapittel 2.

Opplysning om foreldreansvar, foreldre, barn og familierelasjon i Folkeregisteret er underlagt taushetsplikt etter folkeregisterloven. Offentlige virksomheter trenger egen hjemmel i lov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, jf. omtale av folkeregisterloven ovenfor.

Digitaliseringsdirektoratet, som forvalter av blant annet Altinn autorisasjon, har p.t. ikke hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Hjemmel i lov til å motta taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, er derfor en forutsetning for at blant annet digital representasjon av vergeforhold og foreldreansvar i Altinn autorisasjon skal fungere.

Digitaliseringsdirektoratet er selvdeklartert utsteder av MinID, en eID som oppfyller krav til eIDAS nivå betydelig. En kritisk del av utstedelsesprosessen forutsetter sending av aktiveringsbrev til innbyggers folkeregistrerte adresse. Dette er et tiltak som, i så stor grad som nødvendig for nivå betydelig, skal sikre at det er rett person som innehar eIDen. Ved å også kunne hente adresser som er underlagt taushetsplikt vil vi i større grad kunne forhindre digital utenforskap og sikre flere tilgang til offentlige digitale tjenester.

I tillegg til behovene Digitaliseringsdirektoratet har for tilgang til taushetsbelagte opplysninger knyttet til Altinn autorisasjon og MinID, vil direktoratet kunne ha behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret i forbindelse med gjennomføring av andre myndighets- og forvaltningsoppgaver.

Departementet viser til omtalen av de lovtekniske vurderingene i kapittel 4.1, særlig vurderingene i kapittel 4.1.2 knyttet til en mulig forskriftshjemmel. Konkretisering av Digitaliseringsdirektoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver vil enten måtte knyttes til Digitaliseringsdirektoratets rolle og oppgaver slik disse følger av blant annet den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget, direktoratets økonomi - og virksomhetsinstruks og årlige tildelingsbrev gitt av overordnet departement, eller konkretiseres i forskrift, ref. lovforslagets alternativ 1 Departementet hører derfor også utkast til en mulig forskrift.

Departementet understreker at opplysningene må innhentes, behandles og lagres iht. reglene om behandling av personopplysninger. Videre gjelder forvaltningslovens regler om taushetsplikt for Digitaliseringsdirektoratet og de opplysningene som det innhenter.

Departementet foreslår at hjemmelen i § 2 også gir Digitaliseringsdirektoratet supplerende hjemmelsgrunnlag i nasjonal rett for behandling av opplysninger utlevert fra Folkeregisteret,

jf. omtalene under kapittel 3.3 (behandling av personopplysninger) og 4.1.2 (forskriftshjemmel).

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Folkeregisteret er en felleskomponent som har standardiserte løsninger som kan gjenbrukes av en rekke konsumenter. En konsekvens av dette er at det er utviklet et begrenset antall rettighetspakker. For offentlige etater med hjemmel er det utviklet en rettighetspakke som gir tilgang til alle taushetsbelagte opplysninger. Eksisterende rettighetspakker er dekkende for Digitaliseringsdirektoratets behov.

Det vil påløpe noen kostnader for Digitaliseringsdirektoratet. Kostnadene er begrenset og vil komme som en del av utviklingen av tjenestene.

6. Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 2

I annet ledd er Digitaliseringsdirektoratet gitt hjemmel til å innhente og behandle opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt, som er nødvendige for å løse direktoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Digitaliseringsdirektoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver følger for eksempel av den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget, direktoratets økonomi- og virksomhetsinstruks, tildelingsbrev til Digitaliseringsdirektoratet og eForvaltningsforskriften. Direktoratets oppgaver omfatter blant annet drift av offentlige fellesløsninger.

7. Forslag til lov og forskrift om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret

Lov om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret skal lyde:

Alternativ 1:

§ 1 Formål

Lovens formål er å sikre Digitaliseringsdirektoratet tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret for å gjennomføre direktoratets oppgaver.

§ 2 Tilgang til Folkeregisteret

Digitaliseringsdirektoratet kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente og behandle opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for å løse direktoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver slik disse er fastsatt i forskrift etter § 3.

§ 3 Forskriftshjemmel

Kongen kan gi forskrift om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, herunder hvilke forvaltnings- og myndighetsoppgaver som krever innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret.

§ 4 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.

Alternativ 2:

§ 1 Formål

Lovens formål er å sikre Digitaliseringsdirektoratet tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret for å gjennomføre direktoratets oppgaver.

§ 2 Tilgang til Folkeregisteret

Digitaliseringsdirektoratet kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente og behandle opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for å løse direktoratets forvaltnings- og myndighetsoppgaver.

§ 3 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.

Forskrift om Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret

§ 1 Formål

Forskriftens formål er å sikre Digitaliseringsdirektoratet tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret for å gjennomføre direktoratets oppgaver.

§ 2 Forvaltnings- og myndighetsoppgaver som krever innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret

Følgende oppgaver krever innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret:

- a. Fullmaktsfunksjonalitet, autentisering, autorisasjon, tilgangsstyring og tilgangskontroll.
- b. Utstedelse av eID, inkludert utstedelse til personer med adresser som er fortrolige, strengt fortrolige og klientadresser.

§ 3 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.