

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Rapport fra utredningsprosjekt i regi av veikartarbeidet til SKATE

Versjon: 1.0

Sist oppdatert: 01.06.15

Sammendrag

I dagens offentlig forvaltning er det i liten grad etablert elektroniske løsninger for håndtering av fullmakter, foreldreansvar og vergemål. Det avtegner seg fire hovedutfordringer knyttet til dette:

1. **Tidkrevende manuelle prosesser** både for forvaltning og innbygger
2. **Manglende oversikt over representasjonsforhold** fører til at representanter ikke kan bruke digitale tjenester eller at uautoriserte får tilgang
3. **Misbruk av identitet** ved at representanter bruker innbyggerens identitet istedenfor sin egen
4. **Spredd og mangelfullt datagrunnlag** for vergemål og omsorgsovertakelser som hindrer tilgjengeliggjøring av representasjonsforhold

Mens foreldreansvar og vergemål går på tvers av offentlige sektor, er fullmaktsforhold mer komplekst og i mange sammenhenger svært etatsspesifikk. Denne kompleksiteten er en viktig faktor i diskusjonen om man skal etablere én sentral komponent for representasjonsforhold eller la hver etat håndtere dette på egenhånd. En tredje variant er å definere noen overordnede fullmaktsområder sentralt, samtidig som man lar hver etat etablere egne komponenter som er mer detaljerte. Disse løsningsalternativene blir diskutert i foranalysen, men krever videre utredning.

Ut fra utfordringene og behovene som har vært identifisert, anbefales det at man arbeider med følgende tre områder til høsten:

1. **Tilgjengeliggjøre datagrunnlag** for vergemål, foreldreansvar, omsorgsovertakelser og advokater
2. **Definere og prioritere egnede tjenesteområder** for vergemål og fullmakter, som går på tvers av etater
3. **Fortsette utredning av løsningsalternativer** for innhenting, lagring og tilgjengeliggjøring av representasjonsforhold og gjennom dette styrke beslutningsgrunnlaget for valg av løsning

Innhold

1	Formål og omfang	5
1.1	Formål	5
1.2	Omfang, avgrensning og avhengigheter.....	7
1.3	Interessentanalyse.....	10
2	Nåsituasjon.....	11
2.1	Dagens brukerreiser.....	11
2.2	Rettslige rammebetingelser	13
2.3	Dagens praksis i offentlig forvaltning	22
2.4	Nasjonale felleskomponenter	24
2.5	Eksisterende tekniske løsninger	30
2.6	Datagrunnlag	34
2.7	Dagens hovedutfordringer	36
3	Behov	38
3.1	Innbyggers behov	38
3.2	Representantens behov	39
3.3	Forvaltningsorganenes behov	41
4	Ønsket situasjon	43
4.1	Framtidige brukerreiser	43
4.2	Overordnet modell for representasjonsforhold	45
4.3	Funksjoner	46
4.4	Funksjonelt konsept for representasjon.....	50
4.5	Mulige løsningskonsepter	54
4.6	Foreløpig vurdering av løsningskonseptene.....	58
4.7	Overordnet gruppering av tjenester.....	61

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere	
4.8 Analoge kanaler for representasjonsforhold	62
5 Anbefalinger og videre fremdrift.....	63
5.1 Tilgjengeliggjøre datagrunnlag	63
5.2 Definere og prioritere egnede tjenesteområder	64
5.3 Videreføre utredning av løsningsalternativer	65
Vedlegg	66
A. Rettslige rammebetingelser og krav	66

1 Formål og omfang

1.1 Formål

Bakgrunnen for denne foranalysen er et mandat gitt av Skate, et samarbeid på tvers av offentlig sektor for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning.

Det er et mål at forvaltningen skal kommunisere elektronisk med innbyggerne, og at innbyggerne skal kunne kommunisere elektronisk med forvaltningen. Et ikke ubetydelig antall innbyggere representeres ved fullmektig. Fullmakter medfører komplekse problemstillinger, og er utfordrende å forvalte, både for innbyggerne, fullmektigene og forvaltningen. Det finnes per i dag ingen fellesoffentlige løsninger for å håndtere fullmakter elektronisk, og forvaltningsorganene har i liten grad etablert løsninger for elektronisk håndtering av fullmakter. Dette innebærer at fullmakter i stor grad håndteres manuelt.

For å nå de politiske målene om økt digitalisering, er det behov for å utrede nærmere hvilke tiltak og løsninger som er nødvendige for å håndtere fullmakter elektronisk slik at innbyggernes, fullmektigenes og forvaltningens behov kan ivaretas. Kompleksiteten på området må analyseres, og det må vurderes om det er behov for tiltak på tvers av forvaltningen.

Mandat fra Skate 11.02.15

Digital agenda for Norge (Meld. St. 23 (2012-2013)) er regjeringens politikk for digitalisering av Norge. En sentral målsetting er at digital kommunikasjon skal være hovedregelen i kommunikasjon mellom innbygger og forvaltningen, samt internt i forvaltningen. I dette arbeidet ligger det en målsetting om at «alle statlige virksomheter [...] skal tilgjengeliggjøre sine søknader, skjemaer og rapporter digitalt». Kommunikasjon innebærer også at innbyggerne skal kunne bruke innsynstjenester eller motta meddelelser fra forvaltningen gjennom meldingstjenester, slik som Digital postkasse. For å kunne nå denne målsettingen, er det viktig på sikt å digitalisere hele kommunikasjonsløpet, også når innbyggeren er representert ved fullmektig.

Digital agenda uttaler at digitalisering først og fremst skjer i den enkelte sektor, men det trekkes også frem at det ofte er de samme tekniske løsningene som må lages for å få de digitale tjenestene til å fungere. Det uttales derfor at «for å unngå at forskjellige deler av forvaltningen utvikler hver sin løsning for omtrent den samme funksjonen, er det behov for noen fellesløsninger».

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Digitaliseringsrundskrivet slår fast at det er et mål at forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv skal være nettbasert. Digitaliseringsrundskrivet stiller ikke særlige krav til elektronisk håndtering av fullmakter, men det stiller flere krav som kan legge føringer på utviklingen av slike løsninger.

Tabell 1 viser en oversikt over vurderingskriterier som vil være relevante for å vurdere ulike tilnærminger til en felles elektronisk løsning for håndtering av fullmakter og andre representasjonsforhold. Disse kriteriene vil man komme tilbake til i «4.6 Foreløpig vurdering av løsningskonseptene».

Tabell 1: Vurderingskriterier for løsninger for representasjonsforhold

Vurderingskriterium	Beskrivelse
1 Investeringskostnader (løsning)	Samlede kostnader for å etablere og ta i bruk løsninger, inklusive innføring og omstilling
2 Driftskostnader (løsning)	Samlede operasjonelle kostnader for drift og forvaltning av løsninger over tid
3 Digitalisering	Graden av oppfyllelse av offentlige strategier for digitalisering av representasjonsforhold
4 Effektiv forvaltning (tjenester)	Effektivisering av offentlige tjenester gjennom digitalisering
5 Brukskvalitet	Kvalitet på funksjonalitet for innbygger
6 Enkel informasjonstilgang	Kvalitet på funksjonalitet for forvaltningen
7 Etterlevelse	Etterlevelse av lover og regler
8 Sikkerhet	Grad av informasjonssikkerhet
9 Endringsevne	Evnen til å tilpasse seg endrede omgivelser og behov, f.eks. faglig praksis eller lovendringer
10 Gjennomføringsevne	Grad av gjennomføringsevne

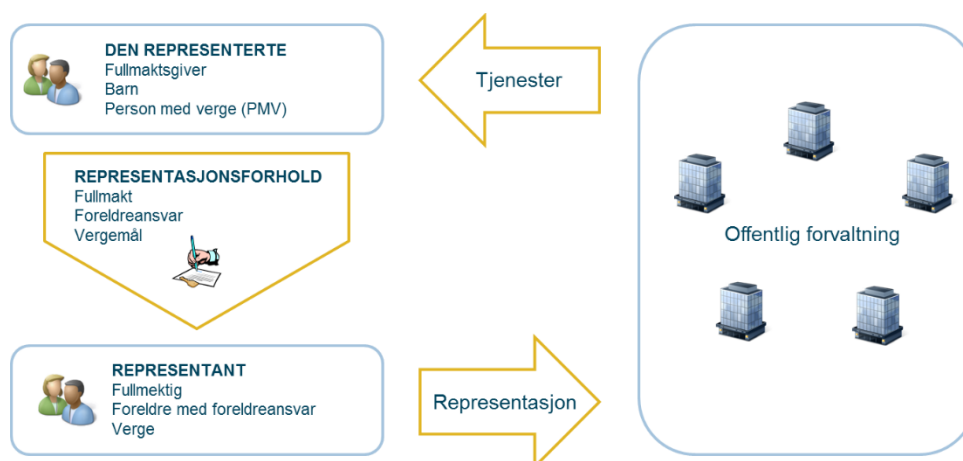
1.2 Omfang, avgrensning og avhengigheter

Innenfor gjeldende mandat og ressurstilgang i foranalysen, har det vært prioritert å utrede tre former for representasjon som uomtvistelig treffer mange forvaltningsorganer. Disse er beskrevet i Tabell 2.

Tabell 2: Representasjonsforhold som inngår i foranalysen

Område	Representant	Lov
Fullmakter	Fullmektig	Avtaleloven og forvaltningsloven
Vergemål for voksne	Verge, fullmektig, nærstående	Vergemålsloven
Foreldreansvar og vergemål for mindreårige	Foreldre, andre med foreldreansvar, verge	Barneloven og vergemålsloven

Disse formene for representasjon er sammenlignbare på et overordnet nivå ved at de består av en innbygger som blir representert og en representant som representerer innbyggeren. Representasjonsforhold har et omfang og er normalt tidsbegrenset. Representanten opptrer på vegne av innbyggeren for å ivareta dennes interesser i kontakt med forvaltningsorganene. Denne sammenhengen er gjengitt i Figur 1.



Figur 1: Hovedtrekkene i et representasjonsforhold

Med hensyn til de formene for representasjon som er vurdert i foranalysen, er det identifisert tre hovedtiltak som alle er byggeklosser og forutsetninger for å realisere målet om elektronisk håndtering av de ulike formene for representasjon:

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

- 1) Forvaltningsorganene må ha tilgang til oppdatert og fullstendig datagrunnlag som gir strukturert informasjon om representasjonsforhold, og informasjon som er nødvendige for å gjøre kontroller knyttet til representantens rett til å opptre som representant.
- 2) Forvaltningsorganene må ha løsninger for å etterleve representasjonsforhold i sin saksbehandling og i sine tjenester.
- 3) Forvaltningsorganene må kunne kommunisere elektronisk på en sikker måte med representanten og den representerte.

I denne foranalysen er det prioritert å vurdere hvordan forvaltningsorganene skal få tilgang til oppdaterte og fullstendig datagrunnlag knyttet til de representasjonsforhold som inngår i foranalysen¹. Tilgang til oppdatert og fullstendig datagrunnlag er en forutsetning for både manuell og elektronisk etterlevelse av representasjonsforhold, og for å kunne kommunisere lovlig med representanten. Hvordan representasjonsforhold skal etterleves manuelt eller elektronisk, antas å måtte løses internt i den enkelte etat. I denne foranalysen er derfor ikke eventuelle fellesoffentlige tiltak for dette vurdert. Når det gjelder elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningsorganene, representanten og den representerte, kan det finnes problemstillinger som bør drøftes på tvers av offentlig forvaltning. Herunder bruken av digital postkasse når innbyggeren opptre med representant. Denne problemstillingen har arbeidsgruppen ikke prioritert å gå nærmere inn på i denne foranalysen.

Innenfor gjeldende mandat har arbeidsgruppen heller ikke vurdert representasjonslignende forhold i forbindelse med dødsfall, konkurs og gjeldsordning, se Tabell 3.

Tabell 3: Andre representasjonsforhold som ikke inngår i foranalysen

Område	Representant	Lov
Dødsfall	Arvinger og bostyrere	Skifteloven
Konkurs	Bostyrer	Konkursloven
Gjeldsordning	Namsmenn og medhjelpere	Gjeldsordningsloven

Disse formene for representasjon følger et annet prosessuelt regelverk enn de formene for representasjon som beskrives i tabell 2. De omfatter også prosesser i rettspleien. Det anbefales imidlertid å utrede nærmere om en felles tilnærming på tvers av offentlig forvaltning kan være hensiktsmessig på disse områdene, og

¹ Se tabell 2

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

om de har funksjonelle fellestrekk med de formene for representasjon som omfattes av foranalysen.

Foranalysen er avgrenset mot fullmakter for virksomheter, men håndtering av representasjon for innbygger vil ha avhengigheter til prosjektet. Blant annet i forhold til tilfeller der representant er en organisasjon eller en virksomhet som delegerer myndighetsutøvelsen til en ansatt i organisasjonen. I tillegg vil det være avhengigheter til prosjektet med hensyn til strategiske beslutninger for bruk av felleskomponenter.

Foranalysen er også avgrenset mot samtykke til innsyn etter forvaltningsloven § 13a nummer 1 og personopplysningsloven. Samtykke til innsyn medfører ingen rett for den som får innsyn til å opptre på vegne av innbyggeren. Samtykke er derfor vurdert å falle utenfor mandatet for foranalysen. Det er imidlertid grunn til å anta at funksjonaliteten som diskuteres her, kan gjenbrukes for samtykke til innsyn.

Arbeidsgruppen ser at det er problemstillinger knyttet til personer uten fødselsnummer eller d-nummer som opptre som representant, særlig med tanke på autentisering. Innenfor gjeldende rammebetingelser, har arbeidsgruppen imidlertid avgrenset mot denne problemstillingen.

Foranalysen har avhengigheter til prosjektet «Målbilder og strategier for fellesløsninger i offentlig sektor» og til foranalysen «Informasjonsforvaltning og – utveksling», for bruk av felles komponenter, begreper og tjenestekatalog.

Andre relevante igangsatte tiltak som har betydning for behovet eller løsning:

- Utvidelse av vergemål i Folkeregisteret
- Etableringen av nytt vergemålsregister

1.3 Interessentanalyse

I starten av forprosjektperioden ble det laget en interessentanalyse. Den ble benyttet til å kartlegge interessenter det var viktig å ha dialog med gjennom forprosjektet, utover de som allerede er en del av prosjektet.

Interessentene har vært involvert i større eller mindre grad. Dialogen med de ulike interessentene utover de som jobber i prosjektgruppen er i hovedsak gjennomført gjennom epostdialog, møter og per telefon.

Interessentene kan inndeles i tre og det er innbyggere, fullmektig og forvaltningen.

- I forbindelse med identifiserte interessenter for innbyggerne er det benyttet eksisterende analyser og behovskartlegging. Det har vært møter med Seniornett, Pasient og brukerombudet, samt FFO (funksjonshemmedes fellesforbund).
- For fullmektiger er Advokatforeningen og Juristforbundet identifisert som interessenter. Vi har hatt initiell kontakt med Advokatforeningen.
- Som representanter for forvaltningen har deltakere i prosjektgruppen vært Helsedirektoratet, NAV, Skattedirektoratet, Lånekassen, Helsedirektoratet og Difi. Disse har vært engasjert gjennom hele perioden. KS/kommIT har deltatt i starten av forprosjektperioden i forbindelse med utarbeidelse av mandat. Det er viktig at KS/kommIT involveres i det videre arbeidet da de skal ivareta kommunenes IT utfordringer. Kartverket deltok i mandatsarbeidet.

Øvrige interessenter som det har vært dialog med er Brønnøysundregistrene/Altinn, Statens sivilrettsforvaltning, Domstolsadministrasjon, BUFetat, Utdanningsdirektoratet og Datatilsynet.

Det har vært viktig å involvere interessentene fordi de både har stor innflytelse på prosjektet vårt og vil ha stor interesse av å bruke en fremtidig løsning for fullmakter og annen representasjon.

2 Nåsituasjon

En god forståelse av nåsituasjonen er avgjørende både for å kartlegge behovene (kapittel 3) og for å kunne beskrive ønsket situasjon (kapittel 4). For å synliggjøre forskjellen mellom dagens utfordringer og en ønsket situasjon begynner kapitlet med fire brukerreiser (2.1) som man kommer tilbake til i 4.1.

Etter brukerreisene følger en gjennomgang av rettslige rammebetingelser (2.2), som regulerer ulike representasjonsforhold. Deretter beskrives dagens praksis i offentlig forvaltning (2.3) ved å se på NAV, Helse- og omsorgstjenesten, Skatteetaten og Lånekassen. Videre ser man på nasjonale felleskomponenter (2.4), eksisterende tekniske løsninger (2.5) og det eksisterende datagrunnlaget (2.6). Kapitlet oppsummeres ved å peke på hovedutfordringene ved dagens situasjon. Disse fire utfordringene er knyttet til hver sin brukerreise.

2.1 Dagens brukerreiser

2.1.1 Tidkrevende manuelle prosesser

Kåre

Kåre er 32 år og har blitt arbeidsledig. Like etter blir han utsatt for en stygg motorsykkelulykke, og blir liggende på sykehuset. I den forbindelse ønsker han at broren skal hjelpe han med mest mulig av det daglige, og finner ut at det særlig er knyttet til søknad om dagpenger, utsettelse av tilbakebetaling på studielån, betaling av regninger og alt som har med helsen å gjøre.

Kåre skriver derfor fire fullmakter til broren, som sender disse inn til NAV, Lånekassen, banken og sykehuset. Når broren senere ringer NAV angående søknaden viser det seg imidlertid at fullmakten ikke har blitt skannet inn og lastet opp enda, og de ber han høre igjen om en uke. Hos sykehuset gir fullmakten broren delvis innsyn i Kåres journal, som gjør at han er informert når de snakker sammen, og kan fortelle resten av familien hvordan det går. Når Kåre senere blir overført til et kommunalt rehabiliteringssenter viser det seg imidlertid at broren må fremlegge fullmakten på nytt, fordi det er to ulike enheter. Det samme gjelder når broren skal til apoteket for å hente legemidler.

2.1.2 Manglende oversikt over representasjonsforhold

Kari

Kari og datteren Inger bor sammen i en leilighet på Stovner. Kari er nylig skilt fra sin ektemann Ole og bruddet har vært langt fra vennligsinnet. Kari er dårlig til bens, og har over årene gitt Ole flere fullmakter for å avhjelpe henne i hverdagen. Nå er hun bekymret for at Ole vil finne på å misbruke disse fullmaktene, men har ikke lenger oversikt over hvilke fullmakter hun har gitt.

Et større problem oppstår når datteren på 10 år blir alvorlig syk, og trenger medisinsk behandling. Ole motsetter seg behandlingen, og det ender med at hun må gå rettens vei for å bli tilkjent foreldreansvaret alene. Det viser seg imidlertid at fastlegen, sykehuset og avtalespesialisten som skal utføre operasjonen ikke har oversikt over det oppdaterte foreldreansvaret, og Kari må ta med seg den rettslige kjennelsen til hvert enkelt sted for å unngå at Ole blir innblandet igjen.

2.1.3 Feil bruk og misbruk av identitet

Ragnhild

Ragnhild er 82 år. Ektemannen Hans, som hjalp henne mye i hverdagen, har nylig dødd, hun har ingen andre pårørende. På grunn av dårlig helse har Ragnhild søkt om å få flytte til en omsorgsbolig med nærhet til hjelpetjenester.

Etter at Ragnhild flyttet må hun levere inn flyttemelding til Folkeregisteret. Kristin, en ansatt ved omsorgsboligen som Ragnhild kommer godt overens med, forteller at det kan gjøres på internett, men siden Ragnhild ikke forstår seg på datamaskiner ber hun Kristin gjøre det for henne. Hun har fortsatt en kodebrikke for BankID fra når Hans hjalp henne, og lar Kristin bruke denne til å sende inn flyttemelding.

Etter noen uker oppdager Kristin en rekke uåpnede brev hos Ragnhild og det viser seg at det er kommet purringer på regninger som ikke er betalt. Ragnhild opplever det som tungvint å styre med dette, og ber Kristin hjelpe henne. Det ender med at Kristin beholder kodebrikken på kontoret til omsorgsboligene, i en skuff hvor også kodebrikkene for andre beboere blir lagt.

Til Ragnhilds uhell finnes det en utro tjener i omsorgsboligene, som finner kodebrikken til Ragnhild og bruker den til å berike seg selv. Når dette til slutt oppdages er det imidlertid vanskelig å ettergå, ettersom alle transaksjoner har vært gjort i Ragnhilds navn.

2.1.4 Spredt og mangelfullt datagrunnlag

Olga

Olga er 64 år og har fått påvist tidlig Alzheimer. Hun har 3 barn, er enke og sitter i uskiftet bo. Hun er fortsatt i arbeid som vaskehjelp i en barnehage, men sykdommen har begynt å gjøre seg gjeldende ved at hun roter med betaling av regninger. Hun er motvillig mot å bli satt under verge, men det ender med at hun samtykker til å opprette vergemål. Fastlegen hennes sender inn en søknad til Fylkesmannen. Det blir vedtatt at sønnen skal fungere som verge på det økonomiske området.

Sønnen blir fortalt at vergemålet har blitt registrert i saksbehandlingssystemet til Fylkesmannen. Han blir derfor overrasket når han blir spurt om å sende inn dokumentasjon på vergemålet både til NAV, når han skal søke om ytelser, og i banken, når han ber om å få disponere kontoen til Olga. Han ender derfor med å alltid ta med seg vedtak om vergemål når han ønsker å representere moren.

2.2 Rettslige rammebetingelser

2.2.1 Innledning

Dette kapitlet er et sammendrag av dokumentet «Rettslige rammebetingelser og krav». For en mer inngående redegjørelse for de rettslige rammebetingelsene som gjelder representasjonsforhold, vises til dette dokumentet.

De representasjonsforhold som diskuteres i rapporten etableres på ulike måter. Fullmakt etableres ved et dispositivt utsagn, det samme gjelder fremtidsfullmakt etter vergemålsloven. Vergemål for voksne etableres ved et enkeltvedtak. Foreldreansvar og vergemål for barn følger i utgangspunktet av loven, men modifiseres noe ved vedtak om omsorgsovertakelse. Nærstående representasjon etter vergemålsloven følger i utgangspunktet også av lov.

Det er visse ulikheter i etableringen av representasjonsforholdene, som gjør at det er nødvendig å skille de fra hverandre. Samtidig har de klare likhetstrekk når det gjelder utøvelsen av representasjonsoppdraget, hvilket gjør det naturlig med en felles behandling.

I dette punktet vil vi først diskutere etableringen av representasjonsforholdet, for deretter å se nærmere på utfordringer ved klarlegging av innholdet av representasjonsforholdet. Når vi har gjort dette vil vi se nærmere på taushetsplikten og eForvaltningsforskriften, og hvordan disse reglene påvirker hvordan kommunikasjon med representanter kan gjennomføres. Avslutningsvis kommer en kort omtale av personvernmessige spørsmål knyttet til registrering av fullmakter.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Innledningsvis er det hensiktsmessig å peke på at en part kan *kreve* å opptre ved fullmektig i sin dialog med forvaltningen og forvaltningen plikter i tilfelle å forholde seg til det, jf. forvaltningsloven § 12. En tilsvarende plikt har forvaltningen til å forholde seg til representanten i de øvrige representasjonsforholdene.

I dag har ikke forvaltningsorganene en rettslig plikt til å kommunisere digitalt med innbyggerne, og heller ikke med fullmektiger og representanter

2.2.2 Etablering av fullmaktsforhold

En fullmakt etableres ved et dispositivt utsagn fra fullmaktsgiver om at en annen person skal opptre som fullmektig for vedkommende. For privatpersoner er det to ulike fullmaktstyper som er praktiske i dialogen med forvaltningen, som begge er regulert av forvaltningsloven § 12 fjerde ledd:²

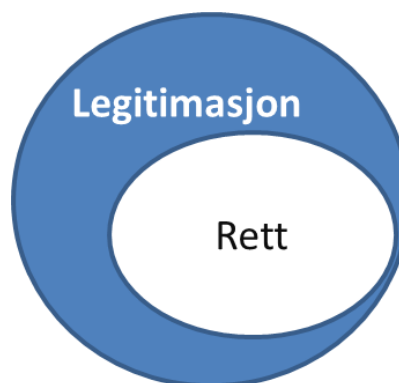
- Hovedregelen, etter første punktum er at fullmektigen skal fremlegge en skriftlig fullmakt. Fullmakter som meddeles tredjeperson, i dette tilfellet forvaltningen, kalles *Frasagnsfullmakt*.
- Etter annet punktum behøver ikke advokater å fremlegge skriftlig fullmakt. Fullmaktsgiveren trenger heller ikke å meddele forvaltningen om fullmaktsforholdet muntlig, eller på annen måte. I slike tilfeller snakker vi om en *oppdragsfullmakt*. Fullmakten er da etablert ved en disposisjon fra fullmaktsgiveren til fullmektigen (advokaten), men er ikke meddelt av fullmaktsgiveren til tredjeperson (forvaltningen). Forvaltningen kan be om en skriftlig fullmakt dersom den finner grunn til det.
- De nærmere reglene om etablering, endring og tilbakekall av fullmakter fremgår av avtaleloven, og må som andre dispositive utsagn være gyldige for å gis rettsvirkning.

Det er alminnelig antatt at man ikke kan etablere generalfullmakter, det vil si en fullmakt helt uten grenser. Hvor omfattende en fullmakt kan være er uklart. Dette problematiseres i det juridiske notatet som følger som vedlegg til rapporten. Videre må det antas at det ikke kan etableres fullmakter som har sterke likhetstrekk med fremtidsfullmakter, jf. nedenfor i punkt 2.2.4. Fremtidsfullmakter reguleres i vergemålsloven, og må etableres innenfor de regler som der oppstilles.

² I det vesentlige er reglene like også utenfor forvaltningslovens område.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

En fullmakt kan være vid eller snever. Det er opp til fullmaktsgiveren å sette grenser for hva fullmakten skal omfatte. Dersom man ser for seg en løsning hvor man elektronisk skal registrere innholdet i en fullmakt kan man lett se for seg at det som tilbys er mer omfattende enn hva som er formålet, og man ender opp med å registrere en mer omfattende fullmakt enn det som følger av avtalen mellom fullmaktsgiver og fullmektig. Det oppstår da et skille mellom den legitimasjon som den skriftlige frasagnsfullmakten gir utad, og den rett fullmektigen faktisk har etter avtale med fullmaktsgiveren. I et slikt tilfelle er spørsmålet i hvilken utstrekning fullmektigens handlinger blir bindende for fullmaktsgiver. Dette er regulert i avtaleloven § 11. Ved en frasagnsfullmakt blir fullmaktsgiveren bundet dersom forvaltningen forholdt seg til frasagnsfullmakten i god tro. Ved en oppdragsfullmakt blir fullmaktsgiveren ikke bundet rettslig, dersom advokaten handler utover oppdragsfullmakten, uavhengig av om forvaltningen var i god eller ikke.



2.2.3 Etablering av vergemål for voksne

Ikke alle personer over 18 år er i stand til å ivareta egne rettigheter i alle sammenhenger. I henhold til vergemålsloven § 20 kan den «som har fylt 18 år, og som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmissbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser, ... settes under vergemål hvis det er behov for det».

Vergemålet kan omfatte personlige og økonomiske forhold, jf. vergemålsloven § 21 annet ledd. Normalt beholder man sin rettslige handleevne, men det er mulig å bli fratatt den rettslige handleevne, dersom «dette er nødvendig for å hindre at han eller hun utsetter sin formue eller andre økonomiske interesser for fare for å bli vesentlig forringet, eller han eller hun blir utnyttet økonomisk på en utilbørlig måte», jf. vergemålsloven § 22 annet ledd.

En person skal ikke settes under vergemål for mer enn det som er nødvendig. Dette såkalte "minste middels prinsipp" fremkommer av vergemålsloven § 21 tredje ledd annet punktum. I likhet med fullmakter kan det derfor i utgangspunktet finnes svært mange varianter av vergemål.

Ved vergemål for voksne foreligger det et vedtak fra fylkesmannen, jf. vergemålsloven §§ 55 og 56, som definerer omfanget av vergemålet. Dersom den rettslige handleevnen er fratatt foreligger det en dom om dette, jf. §§ 68 og 73 annet ledd.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

For å skaffe seg kjennskap om rammene for vergeoppdraget er man avhengig av tilgang til vedtaket eller dommen. Om registrering av vergemål for voksne i folkeregisteret, se kapittel 2.4.1.

2.2.4 Fremtidsfullmakt

Ved vergemålsloven er det innført en løsning hvor man kan utferdige en fullmakt som trer i kraft «etter at fullmakts giveren på grunn av sinnslidelse, herunder demens, eller alvorlig svekket helbred ikke lenger er i stand til å ivareta sine interesser innen de områdene som omfattes av fullmakten», jf. vergemålsloven § 78. I likhet med andre fullmakter (og vergemål for voksne) er man avhengig av tilgang til selve fullmakter for å se innholdet i denne.

En fremtidsfullmakt trer i kraft når vilkårene etter § 78 foreligger, jf. § 83. Etter § 84 kan fullmektigen be fylkesmannen om en stadfestelse av at fremtidsfullmakten har trådt i kraft. I så fall skal han bla fremlegge en legeerklæring om at de medisinske vilkårene for at fremtidsfullmakten trer i kraft foreligger. I slike tilfeller vil det foreligge en «attest» fra fylkesmannen om dette, jf. § 84 fjerde ledd. Det er uklart om forvaltningsorganer kan velge å ikke akseptere fremtidsfullmakter som ikke er bekreftet av fylkesmannen.

2.2.5 Nærståendes representasjonsrett etter vergemålsloven (legalfullmakt)

Vergemålsloven § 94 er en bestemmelse om fullmakt i noen tilfeller. Her er fullmaktsforholdet etablert ved en lovbestemmelse, og kalles derfor en legalfullmakt.

I henhold til vergemålsloven § 94 har «[n]ærstående ... etter reglene i denne paragrafen rett til å representere et familiemedlem som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, eller alvorlig svekket helbred, ikke lenger er i stand til å ivareta sine økonomiske interesser.» Legalfullmakten gjelder følgelig kun økonomiske interesser og er begrenset til å betale allerede pådratte forpliktelser, herunder betaling av offentlige skatter og avgifter, si opp betalingsoppdrag og kjøp av nødvendighetsartikler. Dersom det er behov for bistand til ytterligere disposisjoner må det oppnevnes verge.

Legalfullmakt gis til ektefeller/samboere, barn, barnebarn og foreldre i prioritert rekkefølge. Kilde for hvem som er ektefeller, barn, barnebarn og foreldre vil være folkeregisteret. Samboer mangler en tilsvarende autoritativ kilde. Samtidig er det samboer et begrep som tolkes forskjellig i ulike sammenhenger. Det er imidlertid ingen løsning for å få stadfestet at vilkårene i § 94 foreligger.

2.2.6 Mindreåriges rettslige handleevne; foreldreansvar og vergemål

Hovedregelen er at mindreårige – personer under 18 år – ikke har rettslig handleevne, jf. vergemålsloven § 9. Noen må opptre på vegne av den mindreårige i ulike sammenhenger.

I utgangspunktet er det to ulike regelsett som løser spørsmålet om hvem som kan opptre som representant for mindreårige; foreldreansvar etter barneloven og vergemål. I tillegg kommer sektorspesifikk regulering, for eksempel i helsesektoren.

Når det er avklart hvem som er mor og far og/eller medmor, må det avklares hvem som har foreldreansvaret. Den som har foreldreansvar er også verge, jf. vergemålsloven § 16. Den motsatte situasjon, hvor ingen har foreldreansvaret, men det er en oppnevnt verge, er regulert av vergemålsloven § 17; her utøves foreldreansvaret av vergen.

Foreldre som er gift eller samboere får foreldreansvar sammen. Dersom foreldrene ikke er gifte og heller ikke bor sammen har mor foreldreansvaret alene. Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har annonsert at det kommer et høringsnotat hvor det foreslås at foreldreansvaret i større grad skal være delt.³

Det er en begrenset adgang til å avtale avvikende foreldreansvar. Her er det imidlertid et gyldighetskrav at avtalen om foreldreansvar er sendt folkeregisteret.

Reglene om en mindreåriges rettslige handleevne er kompliserte, og detaljene behandles ikke i denne rapporten. Et stykke på vei er det behandlet i vedlegget for rettslige rammebetingelser. Det er viktig å peke på at dette er et spørsmål om hvilke oppgaver innehaver av en rolle kan utføre, og at dette må vurderes ved etablering av tjenester. I stor grad antas dette å være domenespesifikt. Vi nevner at det er glidende overgang fra at den mindreårige alltid representeres av verge/innehaver av foreldreansvar til at den mindreårige ikke lenger er mindreårig, og kan opptre selv i alle relasjoner. I mange situasjoner skal det legges stor vekt på hva barnet mener når det er fylt 12 år, jf. barneloven § 31. Mellom 12 og 16 har man visse rettigheter på helseområdet. Etter fylte 15 kan man opptre selv som part om man er etterlatt eller fornærmet. Normalt kan man samtykke etter personopplysningsloven fra fylte 15 år om personopplysningene ikke er sensitive, da gjelder en 18-årsgrense. Innenfor helsesektoren er imidlertid grensen 16, som er den alminnelige myndighetsalder på helseområdet.

³ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/vil-likestille-foreldrene-til-barnas-beste/id2409014/>

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Det som gjelder på tvers av domene er hvem som innehar de relevante rollene.

Selv om foreldreansvaret i utgangspunktet er delt mellom foreldrene er det en viss tilpasning om foreldrene ikke bor sammen. Da har den forelder som har daglig omsorg visse rettigheter, jf. barneloven § 37. Man kan si at dette innskrenker innholdet i foreldreansvaret for den andre forelder, men det er i stor grad et spørsmål om en praktisk gjennomføring av den daglige omsorgen.⁴

I en "normalsituasjon" vil spørsmålet om hvem som er foreldre, hvem som har foreldreansvar og hvem som har daglig omsorg ha betydning for i hvor stor grad den enkelte kan opptre på vegne av barnet, og det har betydning for den enkeltes innsynsrett generelt.

Dersom barnevernet overtar omsorgen for et barn går "omsorgen over på barneverntjenesten", jf. barnevernloven § 4-18 første ledd første punktum. Den daglige omsorgen utøves av fosterforeldrene eller institusjonen, og barnevernstjenesten kan bestemme at de også kan avgjøre andre spørsmål, jf. annet og tredje punktum. Endelig kan fylkesnemnda beslutte at foreldrene skal ha bestemmelsesrett "i spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorg", jf. annet ledd.

Formelt beholder mor og/eller far og/eller medmor foreldreansvaret, der omsorgen går over på barnevernstjenesten, men innholdet endres vesentlig. Det er mulig å frata foreldreansvaret, men dette skjer normal kun i de tilfeller hvor barnet skal adopteres, se barnevernloven § 4-20.

Med unntak av de tilfeller hvor barnevernstjenesten overlater ytterligere kompetanse til fosterforeldre eller institusjon og hvor foreldrene har et større ansvar er dette spørsmål om hvem som innehar hvilken rolle. I dag registreres ikke omsorgsovertakelse i folkeregisteret.

Barneloven har ingen regulering av internasjonal privatrett på disse punktene. Innenfor den tidsramme som gruppen har hatt til rådighet har vi heller ikke prioritert å arbeide med en avklaring av regelverket på dette området. I dag er det en del barn hvor foreldreansvaret fremstår som uklart. Vi viser generelt til omtalen i vedlegget. Deler av denne uklarheten er foreslått avklart ved en tiltredelse til Haag-konvensjonen av 1996, samt en tilpasning til dette i internrettslige regler.⁵ Planen er at saken skal behandles i Stortinget i løpet av våren.

⁴ Departementet har annonsert endringer i innholdet i den daglige omsorgen, se pressemeldingen det henvises til i note 3.

⁵ Se Prop. 102 LS (2014-2015).

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Avslutningsvis peker vi på at vergene skal opptre i fellesskap, jf. vergemålsloven § 18. Det er mulig at den ene vergen får en fullmakt fra den andre som gjør at den første vergen kan opptre alene. Det er regler om midlertidige verger i vergemålsloven § 34. Ved for eksempel inhabilitet hos en verge kan det oppnevnes en midlertidig verge.

2.2.7 Utøvelse av representasjonsoppdraget – forholdet til taushetsplikt mv.

Når representanten opptrer på vegne av parten innebærer det at forvaltningsorganet plikter å forholde seg til representanten innenfor representantforholdet.

Ved fullmakt, inkludert fremtidsfullmakt, innebærer det at fullmakten setter grensene for oppdraget, og grensene for det område forvaltningen plikter å forholde seg til fullmakten. Ved vergemål for voksne vil vergemålsoppnevning sette grenser. Det samme gjelder ved midlertidig verge for mindreårig.

For foreldreansvaret, vergemål for mindreårige når dette ligger til foreldrene, og nærståendes representasjonsrett etter vergemålsloven § 94 er det ikke slik at det foreligger en oppnevning i sin alminnelighet; adgangen til å opptre er ikke avhengig av en slik oppnevning, og avgrensningen i representasjonsoppdraget følger av loven. Det samme er tilfelle når barnevernet overtar omsorgen for barn; det er intet vedtak som spesifiserer hva som fratas foreldrene. I barnevernssakene vil det imidlertid kunne vedtas at fosterforeldre eller barneverninstitusjonen kan overta mer enn den daglige omsorgen. I så fall foreligger det et vedtak om dette.

Fra forvaltningens side er utgangspunktet i de fleste saker at de aktuelle opplysninger er undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 følgende eller spesiallovgivning på det aktuelle området.

Det er adgang til å utlevere opplysninger undergitt taushetsplikt til den taushetsplikten er ment å beskytte, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 1. Tilsvarende følger av spesiallovgivningen. Videre er det unntakene fra taushetsplikt som gjør at sakens parter kan få tilgang til ellers taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13b nr. 1. Så lenge representasjonsforholdet gjelder en sak er det svært viktig å avgrense saken, jf. punkt. 2.2.8. Vi ser her at forvaltningen er avhengig av å måtte finne frem til grensene for representasjonsforholdet. Innenfor grensene plikter forvaltningsorganet å forholde seg til representanten ved å sende meldinger til denne og å motta meldinger fra denne. Utenfor området for representasjonsforholdet har forvaltningsorganet taushetsplikt, og kan ikke sende slike opplysninger til representanten. Overtredelse av taushetsplikten er faktisk straffbart.

2.2.8 Saksbegrepet

Fullmakter og, i noen tilfeller, andre representasjonsforhold kan avgrenses til en *sak*. Typiske eksempler på dette er når man engasjerer en advokat for å fremme en søknad, eventuelt å påklage et vedtak. Det samme vil være tilfelle når en mindreårig og den gjenlevende vergen begge er arvinger etter førstavdøde; da har de normalt motstridende interesser og det skal oppnevnes en midlertidig verge for behandlingen av dødsfallet, jf. vergemålsloven § 27.

I disse tilfellene er avgrensningen av *sak* avgjørende for avgrensningen av fullmakten eller representasjonsforholdet.

Det finnes ingen legaldefinisjon på begrepet «sak». Begrepet er heller ikke definert nærmere i forarbeidene til forvaltningsloven § 13 flg. Woxholth (2011:393) viser til at man ved vurderingen av hva som er en sak etter § 13b, nr. 1 må legge til grunn samme innhold i saksbegrepet som i forvaltningsloven § 18. Det later til å være enighet om saksbegrepet i juridisk teori, og Lovavdelingen har uttalt seg i samme retning. Om saksbegrepet i § 18 skriver Woxholth (2011: 375):

«I alminnelighet vil det som inngår i samme avgjørelsesprosess, være en sak. Det vil fortsatt dreie seg om samme sak om den påklages eller vedtaket omgjøres av forvaltningen etter eget tiltak, uansett om nye dokumenter har kommet til. Det har heller ingen betydning om forvaltningen gir det som hører til samme avgjørelsesprosess flere journalnummer, eller om flere dokumenter arkiveres eller lagres på forskjellige steder.»

Vi antar på bakgrunn av dette at det heller ikke har betydning om ulike deler av en avgjørelse behandles ved forskjellige organisatoriske enheter under forvaltningsorganet, så lenge behandlingen er del av en samlet avgjørelsesprosess.

2.2.9 eForvaltningsforskriften

Det følger av forvaltningsloven § 12 at forvaltningsorganet skal forholde seg til fullmektigen, ved å sende meldinger til denne. På samme måte må forvaltningen akseptere at fullmektigen sender meldinger til forvaltningen. Loven har ingen regler om hvordan denne kommunikasjonen skal foregå. Etter forvaltningsloven § 15a er det slik at forvaltningsorganet "kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre". På tross av ordlyden innebærer dette at de samme rettsvirkninger inntreer, som om man hadde sendt dette som papirpost. Enkelte detaljer er regulert av eForvaltningsforskriften. Saksbehandlingsreglene i denne forskriften er i stor grad ordensregler, som er skrevet for å tydeliggjøre for forvaltningsorganer hvordan elektronisk kommunikasjon kan løses, og er ikke skrevet som mer

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

tradisjonelle regler. Når vi forsøker å nærme oss rettsområdet fra et ståsted lovgiver i liten grad har fokusert på, fremstår reglene som fragmentariske.

Etter eForvaltningsforskriften § 8 skal forvaltningsorganet gjøre enkeltvedtak og enkelte andre meldingstyper tilgjengelig i et "egnet informasjonssystem", samtidig som parten skal varsles på en varslingsadresse. For privatpersoner er dette varslingsadresser registret i kontakt- og reservasjonsregisteret, jf. forskriften kapittel 7. Dersom ingen varslingsadresse er registret kan man ikke sende meldinger elektronisk. I tillegg er det mulig å reservere seg mot å motta meldinger digitalt fra forvaltningen.

En reservasjon innebærer at denne konkrete person har reservert seg. Dersom en par har reservert seg innebærer dette ingen begrensninger i forvaltningens adgang til å kommunisere digitalt med representanten. Dersom denne opptrer i yrkesmessig sammenheng, for eksempel som advokat må det antas at vedkommende ikke har reservasjonsrett.

Etter forskriften § 10 skal en representant opptre under eget navn, og ikke bruke eID tilhørende den man representerer. Det må antas at dette gjelder generelt i representasjonsforhold, selv om kun fullmektiger nevnes på noen punkter.

2.2.10 Behandling av personopplysninger ved registrering av fullmakter

Enhver løsning som innebærer at fullmaktsforhold og andre representasjonsforhold blir registrert innebærer at personopplysninger blir registrert og behandlet. Da må man overholde reglene i personopplysningsloven.

Det må blant annet foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen, jf. personopplysningsloven § 8. Er personopplysningene sensitive må også kravene for behandling etter § 9 være oppfylt. Vi peker på at reguleringen av kontakt- og reservasjonsregisteret er slik at det kan registreres fullmaktsforhold, jf. eForvaltningsforskriften § 31 nr. 4.

Videre er det et krav om et formål med behandlingen av personopplysningene, jf. personopplysningsloven § 11.

Et annet krav for behandling av opplysningene er at det må foreligge en eller flere behandlingsansvarlige. Dersom en etat utvikler egne løsninger er det relativt uproblematisk, men dersom det utvikles noe for flere etater oppstår spørsmålet om hvem som er behandlingsansvarlig for hvilke deler av løsningen. I tillegg vil det være nødvendig med databehandleravtaler mellom disse og den databehandler som benyttes på felleløsninger.

2.3 Dagens praksis i offentlig forvaltning

2.3.1 NAV

NAV mottar opplysninger om representasjonsforhold gjennom post, fysisk oppmøte, eller som vedlegg til elektronisk innsendelse av søknader. På nav.no er det publisert en mal for opprettelse av fullmakt, som et forslag og hjelp til brukeren. Opplysninger og dokumentasjon om de ulike representasjonsforhold skannes, journalføres og lagres som dokument i NAVs saksbehandlingssystem, og må åpnes og vurderes av den enkelte saksbehandler ved behov.

På pensjonsområdet er det mulig å registrere fullmaktsforhold via selvbetjeningsløsningen DinPensjon. Løsningen gir to valgmuligheter: *begrenset* eller *fullstendig* fullmakt. Begrenset fullmakt gir fullmektig mulighet til å lese informasjon som er tilgjengelig for bruker, samt beregne pensjon for bruker. Ved fullstendig fullmakt kan fullmektig i tillegg både endre personopplysninger på bruker, samt sende inn søknad på pensjon og uføretrygd. Fullmektig kan derimot *ikke* endre kontonummer til fullmaktsgiver. Fullmaktene gis med forskjellig tidsintervaller, enten 30 dager eller varig. Fullmakten gjelder kun i selvbetjeningsløsningen. På pensjonsområdet er det videre et eget felt i fagsystemet som opplyser om brukeren er representert ved fullmektig eller verge.

Det er i de øvrige fagsystemene ikke lagt til rette for å registrere strukturert elektronisk informasjon om *fullmakters* innhold og gyldighetsperiode. Det er heller ikke lagt til rette for elektronisk etterlevelse av fullmakten, eller elektronisk kommunikasjon med fullmektiger/representanter.

Dersom saksbehandler er usikker på hva representanten har rett til å få innsyn i eller foreta seg, innhentes supplerende informasjon fra tilgjengelige kilder. Det samme gjelder dersom det oppdages feil eller mangler ved den dokumentasjonen som mottas. Ved mistanke om forfalsket underskrift, gjøres nærmere undersøkelser for å sikre at fullmakten er reell.

NAV har ikke elektronisk tilgang til et fullstendig datagrunnlag for foreldreansvar og omsorgsovertakelse, samt vergemål for voksne. Dette medfører til dels omstendelige og tidkrevende manuelle prosesser.

2.3.2 Helse- og omsorgstjenesten

Per i dag er det begrenset elektronisk håndtering av representasjonsforhold, med unntak av Helsenorger.no som beskrives i 2.5.2, og noen apotekkjeder som registrerer det i sine systemer. Fullmakter og vergemål lagres i hovedsak ikke elektronisk, men blir i enkelte tilfeller scannet eller lagt i et fysisk arkiv. Det er med andre ord i de fleste tilfeller innbyggeren selv som tar vare på fullmakt

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

eller vergemål. Foreldreansvar blir heller ikke hentet, selv om informasjon om slektskap og nærmeste pårørende ofte foreligger.

Sammenlignet med andre etater har man i helse- og omsorgstjenesten en mer fragmentert kontaktflate mot innbyggeren gjennom en rekke statlige, kommunale og private helseaktører, slik som sykehus, fastleger, apoteker, sykehjem og hjemmesykepleie. En konsekvens av dette er at opplysninger er lagret på mange ulike systemer som ofte ikke er integrert med hverandre. Dette kommer like mye av lovmessige som tekniske utfordringer, ettersom det er strenge regler for deling av helseopplysninger. Det arbeides imidlertid med å knytte helseaktørene tettere sammen, for å bedre kunne følge innbyggerens reise gjennom helse- og omsorgstjenesten. Et ledd i dette er utviklingen av helsenorge.no, en felles digital portal for innbyggerens helsetjenester.

En annen forskjell fra tradisjonell forvaltning er at helse- og omsorgstjenesten primært yter en tjeneste i form av helsehjelp utført av helsepersonell, der en pasient selv må samtykke til helsehjelp. I tilfeller der pasienten ikke er samtykkekompetent vil det være helsepersonell som tar avgjørelser vedrørende pasientens helse, med innspill fra pårørende. Det vil imidlertid være andre tjenester, slik som innsyn i helseopplysninger, utlevering av legemidler eller timeadministrasjon, hvor det kan være aktuelt at innbyggeren lar seg representere av andre.

2.3.3 Skatteetaten

Skatteetaten har ikke egne løsninger for registrering eller håndtering av fullmakt, men bruker Altinn for innsendings- og meldingstjenester, hvor man kan registrere fullmakter (se 2.4.2). Det finnes også noen tjenester som benytter foreldreansvar-barn relasjonen og det arbeides med å lage en ny tjeneste som aksesserer tjenestelaget i Altinn.

2.3.4 Lånekassen

Innbyggere tar i hovedsak kontakt med Lånekassen per telefon, og i noen tilfeller ved oppmøte på et av seks kontorer. Dersom foreldrene skal ta kontakt med Lånekassen på kundens vegne, må de ha fullmakt dersom kunden er over 18 år. Det samme gjelder for vergemål for verger. Fullmakt eller vergemål kan Lånekassen motta via melding på Dine sider (Lånekassens portal med MinID pålogging), faks eller brev til Lånekassen.

Det er fast praksis å legge inn merknad i saksbehandlingssystemet om fullmakten slik at kundebehandler og saksbehandler lett kan finne tilbake til fullmakt på saken. Fullmakten som mottas som brev eller faks, vil videre sendes til skanning og lagres elektronisk på saken til kunden.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Det skilles mellom fullmakter, som skal være skriftlige, og tilfeller der kunden samtykker i at Lånekassen gir en annen person innsyn i ellers taushetspliktbelagt informasjon om kunden. Dette blir ikke registrert.

De aller fleste fullmakter Lånekassen mottar handler om innsyn. Enkelte ganger er det også snakk om å handle på vegne av kunden ved å hjelpe kunden med en søknad osv.

Lånekassen har ikke eget skjema for fullmakt. Dette medfører at enkelte fullmakter må tolkes. Grunnen til at det ikke foreligger et formkrav er kundemassen. Det er som regel mindreåriges foreldre som ringer og disse gis fullt innsyn.

2.4 Nasjonale felleskomponenter

I forbindelse med det pågående veikartarbeidet, har man slått fast at de nasjonale felleskomponentene har vært og vil være effektive byggeklosser for digitalisering av tjenester, men at dette forutsetter at felleskomponentene kontinuerlig må videreutvikles_for at de skal opprettholde sin betydning. Nedenfor er beskrevet de aktuelle felleskomponentene for denne foranalysen.

2.4.1 Folkeregisteret

Folkeregisteret er et grunndataregister for personer og er derfor en felleskomponent. Etter Digitaliseringsrundskrivets punkt 1.2 "bør statens virksomheter på aktuelle områder bruke det sentrale folkeregisteret".

Innenfor det området som diskuteres i denne foranalysen er det to forhold som skal nevnes spesielt:

- Foreldre, foreldreansvar og vergemål for mindreårige og
- Vergemål for voksne

På begge disse områdene har folkeregisteret en delvis dekning; slik at de mangler visse opplysningstyper på begge områder. I tillegg til selve registreringene i folkeregisteret behandles også enkelte spørsmålet om tilgang til disse opplysningene.

2.4.1.1 Registrering av foreldre, foreldreansvar og vergemål for mindreårige

Regelverket om hvem som er foreldre, hvem som har foreldreansvar og hvem som er verge for barn er behandlet ovenfor, i avsnitt 2.2.6. Her skal registreringen av disse opplysningene i folkeregisteret behandles.

Opplysninger om *hvem som er foreldre* skal registreres i folkeregisteret etter fødsel, jf. folkeregisterforskriften § 2-1.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Opplysninger om *hvem som har foreldreansvar* skal registreres i folkeregisteret etter fødsel. Folkeregisteret skal av eget tiltak registrere at foreldrene har foreldreansvaret sammen når farskap/morskap er fastsatt og foreldrene er bosatt på samme adresse eller erklærer overfor folkeregisteret at de bor på samme adresse, jf. barneloven § 39 og folkeregisterforskriften § 2-1. Der foreldreansvaret endres fremkommer også datoen for dette. Informasjon om foreldreansvaret fremkommer av både særmerknads- og hovedmerknadsfeltet. Det er begrenset tilgang til merknadsfeltene.

Etter folkeregisterforskriften § 2-1 kan man registrere «andre». Dette er aktuelt i de tilfeller hvor barnevernet har overtatt foreldreansvaret, jf. 2.2.6.

Når foreldrene inngår en avtale om hvem som skal ha foreldreansvaret må denne sendes folkeregisteret for å være gyldig, jf. barnelova §§ 39 og § 35 tredje ledd.

Ved *flytting fra de nordiske land*⁶ legges det for folkeregisteret sin del til grunn felles foreldreansvar der foreldrene er gift. Dersom foreldrene ikke er gift vil avtaler som tilfredsstillende barneloven sine krav og nordiske domspapirer eller opplysninger i skilsmisse- eller separasjonsbevilling bli godtatt.

Når det *gjelder flytting fra ikke-nordiske land* bygger man for folkeregisteret sin del utelukkende på selvdeklarasjonsprinsippet med hensyn til familierelasjonen, altså man stoler på påstanden. Personer som deklarerer at de er gift vil da registreres med felles foreldreansvar. Om det ikke foreligger opplysninger om foreldrene er gift settes foreldreansvaret til «ukjent». Det samme skjer om barnets foreldre, eller den ene forelderen, bor i utlandet.⁷ Dersom rettslig kjennelse eller dom fra utlandet om foreldreansvar fremlegges kan foreldreansvar bli registrert på bakgrunn av dette.⁸

Der det avsies *dom om foreldreansvar* vil denne regulere foreldreansvaret fremover. I motsetning til ved avtaler er det imidlertid ikke er gyldighetskrav at dommer sendes folkeregisteret, men det er forutsatt at domstolene sender dommer til folkeregisteret, jf. Ot.prp. nr. 56 (1996-97), punkt 5.5:

«Departementet mener det er hensiktsmessig at domstolen ... skal ha ansvaret for å sende melding om avgjørelse om foreldreansvaret til folkeregisteret, men synes ikke det er nødvendig å lovfeste dette, utover det at melding skal sendes.»

⁶ Vi har en nordisk overenskomst om folkeregistrering.

⁷ Dette er potensielt problematisk for den ene forelderen som må leve her i Norge med at foreldreansvaret i folkeregisteret er ukjent.

⁸ Skattedirektoratet avgjør om slike dommer/kjennelser skal registreres i DSF

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Det ser ut som om dette ikke følges opp av domstolen, og at de ikke sender slike dommer til folkeregisteret. Konsekvensen er dårligere datakvalitet, samt at den som ved dom blir tilkjent foreldreansvaret tar ofte kontakt med folkeregisteret for å få dette registrert, gjerne i forbindelse med en flyttemelding.

Ved *en omsorgsovertakelse*, jf. barnevernlova § 4-12 endres ikke det formelle foreldreansvaret, men innholdet i dette, og i vergemålet, endres. Omsorgsovertakelse blir *ikke* registrert i folkeregisteret.

Der foreldreansvaret er fratatt, registrerer folkeregisteret ny korrekt foreldreansvarsstatus med henvisning til grunnlaget, f.eks. dom og dato. I disse tilfellene benyttes merknadsfeltet. Merknadsfeltet er ikke tilgjengelig for konsumenter av informasjon fra Folkeregisteret.

For opplysninger om foreldreansvar antas kvaliteten å være god. Det er noen mindre områder hvor datakvaliteten kan være redusert, primært knyttet til innvandring fra andre land, jf. ovenfor.

Det er *ingen* registrering av at barnevernet overtar omsorgen for barn, hvilket gjør at den som har foreldreansvaret fremstår som verge i alle relasjoner, og fosterforeldre (eller institusjon) ikke vil fremkomme på noen måte. Det antas at det lett vil bli komplikasjoner knyttet til barn om man etablerer elektroniske løsninger som er forutsatt håndtert av verge.

2.4.1.2 Tilgang til opplysninger om vergemål

Opplysninger i folkeregisteret om private forhold er taushetsbelagt, jf. folkeregisterloven § 13 første ledd. Som private forhold regnes imidlertid ikke "en persons fulle navn, fødested, fødselsdato og personnummer, adresse og eventuell dødsdato med mindre slike opplysninger kan røpe et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlig." Det er videre gjort unntak fra dette utgangspunktet i folkeregisterloven § 14 første ledd: "Uten hinder av taushetsplikten etter § 13 kan det i medhold av lov eller regler fastsatt av departementet gis opplysninger fra folkeregisteret til offentlige myndigheter til bruk i deres virksomhet.» Det er imidlertid ikke gjort unntak for opplysning om foreldreansvar. Etter folkeregisterforskriften § 9-3 nr. 1 første ledd førte punktum kan opplysninger om foreldre og barn utleveres til offentlige mottakere, det er imidlertid ikke gjort tilsvarende unntak for opplysning om foreldreansvar. I forslaget til ny folkeregisterloven⁹ er det – tilsynelatende – ikke foreslått endringer på dette punktet. Det foreslås i § 9-2 annet ledd at opplysninger om «vergemål» ikke skal være undergitt taushetsplikt, se også

⁹ Høringssaken er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-ny-folkeregisterlov/id2403956/>.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

nedenfor punkt 2.4.1.4. Det synes imidlertid som om det kun er ment oppnevnte verger, ikke foreldreverger.

2.4.1.3 Registrering av vergemål for voksne

Den fylkesmannen som oppnevner vergen, skal gi Folkeregisteret melding om hvem som er oppnevnt, jf. vergemålsloven § 25.

Fylkesmannen registrerer ikke i sitt saksbehandlingssystem omfanget av vergemålsoppnevnelser. Man er henvist til det vedtaket om vergemål for å få detaljerte opplysninger om innholdet. Det foretas en registrering på et overordnet nivå i to dimensjoner. Vergemål kan gjelde det personlige eller økonomiske området helt eller delvis og den som er under vergemål kan fratras rettslig handleevne helt eller delvis.

Det arbeides for å få på plass en løsning for overføring av opplysninger fra Sentral vergemålsmyndighet til folkeregisteret.

Opplysninger om vergemål skal fremkomme av folkeregisteret på det nivå som er angitt. Folkeregisteret vil også få overført informasjon om stadfestede fremtidsfullmakter. I og med at folkeregisteret kun vil inneholde begrenset informasjon om vergemålene/stadfestede fullmakter, vil imidlertid ikke folkeregisteret gi et fullstendig bilde av vergemål. Denne informasjonen er det kun vergemålsmyndigheten som innehar. Ikke-bekreftede fremtidsfullmakter og legalfullmakter vil ikke fremkomme av folkeregisteret.

Det kan synes som om datakvaliteten fra tiden før den nye vergemålsloven trådte i kraft ikke var tilstrekkelig god. Det er visse utfordringer knyttet til overføring av data fra overformynderiene til fylkesmannen, men utover dette antas det at kvaliteten vil bli god.

2.4.1.4 Tilgang til opplysninger om vergemål for voksne

Utgangspunktet for dagens rettslige regulering er, som for foreldreansvar, at opplysningen er undergitt taushetsplikt. Unntaket i folkeregisterforskriften § 9-3 er heller ikke anvendelig for vergemål. Konsekvensen er at den etat som har behov for tilgang til disse opplysningene også må ha en lovhjemmel for å innhente opplysningene.

I høringsutkastet til ny folkeregisterlov¹⁰ er dette foreslått endret. Etter forslaget § 9-1 første ledd skal ikke folkeregistermyndighetens ansatte lenger ha taushetsplikt om "vergemål". Følgelig kan dette distribueres på samme måte andre opplysninger som er lett tilgjengelig i dag.

¹⁰ Se note 9.

2.4.2 Altinn

Etter digitaliseringsrundskrivets punkt 1.2 er Altinn en felleskomponent, og etatene skal ta i bruk Altinns "infrastruktur og tjenesteplattform". I sammenheng med dette forprosjektet, er det behov for å presentere Altinns løsning for roller og rettigheter, som *kan* benyttes for å holde oversikt over fullmakter fra personer.

Logikken i Altinn er best tilpasset organisasjoner, så vi omtaler dette først. Etterpå diskuteres kort hvordan løsningen fungerer for privatpersoner.

I Enhetsregisteret er det registrert en rekke roller tilknyttet en organisasjon. Eksempler kan være daglig leder, styreleder, styremedlem og revisor. Se enhetsregisterloven §§ 5 og 6. Altinn henter disse rollene og etablerer de i Altinn.

Altinn er basert på at den enkelte tjeneste kan utføres av den som innehar en rolle. Dette er imidlertid ikke roller som hentes fra Enhetsregisteret, men roller som tilordnes i Altinn. Når en rolleinnehaber kopieres fra Enhetsregisteret får denne rolleinnehaveren samtidig en rekke interne roller i Altinn. Ved første øyekast kan det virke noe forvirrende, og kompliserende, at man får en rekke nye roller. Imidlertid kan disse rollene delegeres til andre personer.

For eksempel vil en rekke rolleinnehavere bli tildelt rollen "Helse-, sosial- og velferdstjenester" i Altinn. Med denne rollen kan man for eksempel sende inn oppfølgingsplan for sykemeldte til NAV (NAV 25-02.01). Dersom man har behov for at andre i virksomheten skal kunne sende inn slike meldinger kan man delegere denne rollen til vedkommende. Et annet alternativ er å gi medarbeideren adgang til å benytte denne konkrete innsendingstjenesten.

På samme måte henter Altinn rollen *fysisk person* fra folkeregisteret. Når denne personen opprettes i Altinn får vedkommende samtidig en rekke interne roller i Altinn. Dersom man vil delegere noe til andre – eller snarere gi noen en fullmakt, som er en bedre juridiske beskrivelse – kan man gi andre en predefinert rolle, etablere en rolle selv, eller gi tilgang til å utføre enkelttjenester.

Løsningen i Altinn er ikke lett tilgjengelig for en alminnelig bruker. På den annen side er det en stor grad av fleksibilitet for en avansert bruker.

I utgangspunktet er roller og rettigheter etablert i Altinn av hensyn til Altinns egne tjenester. Det er allerede mulig å tildele roller utenfor Altinn, for så å overføre de via tjenestelaget i Altinn. Tidlig høsten 2015 kommer en løsning for å aksessere roller og rettigheter i tjenestelaget til bruk for tjenester som etableres i andre produksjonsmiljøer enn Altinn.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Skatteetaten har utviklet enkelte tjenester i Altinn som baserer seg på roller og rettigheter for innehaver av foreldreansvar. Skatteetaten arbeider også med løsninger som skal realiseres i eget produksjonsmiljø som baserer seg på foreldreansvar og fullmakter, som begge deler aksesseres via tjenestelaget i Altinn.

For alle tjenester som går i Altinn kan personen selv registrere en fullmakt i Altinn. Utover dette er ikke arbeidsgruppen kjent med at andre etater har utviklet løsninger som baserer seg på roller og rettigheter i Altinn.

2.4.3 ID-porten

ID-porten er en felles nasjonal påloggingsløsning som kan benyttes av offentlige virksomheter. ID-porten gjør det mulig for innbyggerne å logge seg på med MinID, BankID, Buypass og Commfides når de logger seg på offentlige tjenester. ID-porten driftes av Difi, og i 2014 var det mer enn 52 millioner pålogginger gjennom ID-porten.

Manglende tilrettelegging for dialog med fullmektiger medfører en risiko for at fullmektigen bruker innbyggerens elektroniske ID når vedkommende opptre på vegne av innbyggeren. Denne praksis skjer både innen familien, i omsorgssektoren og hos verger, og omfanget antas å være betydelig. Et godt eksempel på dette er at i overkant av 200 000 innbyggere er registrert med samme epostadresse som en annen innbygger i kontakt- og reservasjonsregisteret.

Det er i dag ikke lagt inn støtte for håndtering av fullmakter i løsningen, men løsningsarkitekturen legger til rette for at slik funksjonalitet kan støttes.

2.4.4 Kontakt- og reservasjonsregisteret

Kontakt- og reservasjonsregisteret er et register over innbyggerens kontaktinformasjon og reservasjon. Registeret skal brukes av forvaltningen til å gjøre oppslag for å sjekke innbyggers reservasjonsstatus og for å få tilgang til innbyggers registrerte e-postadresse og mobilnummer. E-postadressen eller mobilnummeret skal benyttes til varsling når viktige brev sendes digitalt, til innbyggere som ikke har reservert seg.

Når forvaltningsorganet har koblet seg opp til dette registeret, kan det kommunisere digitalt med alle innbyggere som ikke har reservert seg, uten å innhente samtykke. Det er obligatorisk for alle forvaltningsorganer å benytte registeret til varsling om digital kommunikasjon fra 1.1.2016.

Mer enn 3,6 millioner innbyggere har registrert sin e-postadresse og mobilnummer i registeret.

2.5 Eksisterende tekniske løsninger

Forprosjektet har sett på eksisterende tekniske løsninger på digitaliseringsområdet for representasjon av innbyggere, både nasjonalt og internasjonalt. Hensikten er dels å avdekke mulighetene for gjenbruk av eksisterende løsninger, herunder også om eksisterende løsninger må eller kan videreutvikles for å dekke krav til løsning for representasjon. Dels er grunnen at eksisterende løsninger vil kunne gi innspill til hvordan behovene og kravene kan realiseres i en eventuell fremtidig løsning.

Til beskrivelsen av de internasjonale løsningene på fullmakts- og representasjonsområdet, har vi benyttet de offisielle nettstedene til land det er nærliggende å sammenlikne seg med. Forprosjektet har ikke hatt mulighet til å gjennomgå i detalj kravspesifikasjoner, informasjonsarkitektur og løsningsbeskrivelser i denne sammenheng. Beskrivelsene gir kun en oversikt over pågående tiltak og digitale løsninger som foreligger i de landene vi har sett på.

2.5.1 Bank og forsikring

Bankene har en praksis for at andre kan disponere over en persons kontoer. Det foreligger ikke felles løsninger, men Finans Norge har retningslinjer og anbefalinger som den enkelte bank kan velge å følge.

På bakgrunn av et disponeringsskjema undertegnet av kontoeier, kan disponenten få tilgang til en eller flere kontoer. Disponenten må ha nettbank i samme bank som kontoeier. Disponenten må bruke egen autentiseringsmekanisme. Finans Norge og bankene er opptatte av at all disponering skjer med egen autentiseringsmekanisme, og at disponenten ikke låner kontoeiers BankID.

I praksis opprettes de fleste disponeringsforhold ved at det leveres inn et papirskjema, men det er ingenting i veien for at dette kan skje digitalt.

Det er ikke praktisk mulig å sette begrensninger i disponentens råderett. Beløpsbegrensningene styres av de begrensninger som disponenten har for sitt kundeforhold i banken. Disponenten kan inngå avtale om AvtaleGiro og e-faktura på vegne av kontoeier. Disponenten kan også få utstedt betalingskort.

Denne ordningen sikrer at alle handlinger blir logget, slik at det klart fremgår hvem som utførte oppgavene.

Det er viktig for bankene at de har tilgang til oppdaterte informasjon om hvem som er verge og foreldreansvar samt familieforhold, for å redusere faren for misbruk.

2.5.2 Helsenorge.no - under utvikling

Helsenorge.no er portalen for alle digitale tjenester for innbyggeren innen helse- og omsorgstjenesten. Portalen er fortsatt under utvikling, med gradvis flere tjenester som kommer til. Fram mot september 2015 skal det utvikles en personvernskomponent som i første omgang gjør det mulig:

1. Å gi fullmakt til en annen innbygger. Denne løsningen innebærer at innbyggeren kan logge seg inn, velge en person og tjenester han/hun ønsker å gi ved fullmakt. Fullmektig kan så logge seg på med egen bruker, velge fullmaktsgiverens profil og bruke de spesifiserte tjenestene.
2. For foreldre å representere sine barn under 16 år. Denne løsningen innebærer at alle med foreldreansvar for barn under 16 år får muligheten til å velge vedkommendes profil, og bruke tjenester på vegne av barnet.

I tillegg registreres det i dag elektroniske fullmakter på Mine Resepter, som på sikt vil inkorporeres i Helsenorge.no. Denne løsningen fordrer imidlertid at innbyggeren fyller ut et papirskjema og Helsedirektoratet legger inn fullmakten manuelt.

Det utredes om muligheten for en felles elektronisk personvernskomponent innen helse- og omsorgstjenesten, administrert av Helsenorge.no, hvor ulike helseaktører kan hente opp representasjonsforhold.

2.5.3 Danmark

I Danmark har man utviklet en felles enkel fullmaktskomponent - Digital fuldmagt, som offentlige virksomheter kan benytte. Med Digital fuldmagt kan innbyggeren la seg representere av en annen privatperson, virksomhet eller ansatt i virksomhet, uten å måtte dele sin eID. Komponenten benyttes i digitale selvbetjeningsløsninger.

Digital fuldmagt ble satt i drift i august 2013, og er tatt i bruk i åtte selvbetjeningsløsninger:

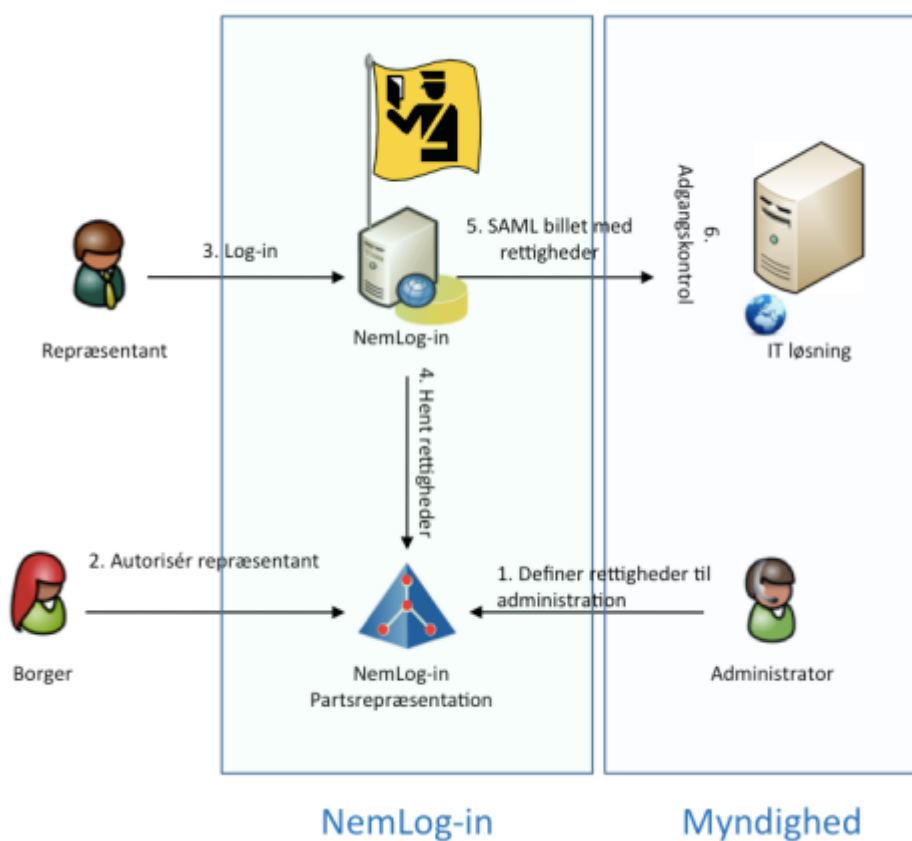
- Ansøg om bygge- og miljøtilladelser
- Ansøg om navne- og adressebeskyttelse
- Anmod om lokalvejviser- og markedsføringsbeskyttelse
- Anmeld flytning til udlandet
- Lægevalg
- Administration af SU
- Administrations af SU-lån
- Ansøg om Ungdomskort

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Digital fuldmagt er utviklet som en del av NemLog-in, som tilsvarer ID-porten i Norge. Fordelene med felleskomponenten er at offentlige virksomheter slipper å utvikle løsninger selv for å håndtere digitale fullmakter. Innbyggerne kan administrere sine fullmakter et sted. Fullmektigene får en ensartet måte å håndtere fullmaktene overfor de ulike selvbetjeningsløsningene. En felles løsning medvirker til at håndtering av fullmakter harmoniseres på tvers i offentlig sektor.

Danmark har tatt det strategiske valget å utvikle en enkel løsning, med begrenset funksjonalitet, som virksomhetene selv velger å ta i bruk for sine tjenester. Videreutvikling vil være behovsdrivet.

Nedenfor er en figur som viser hvordan fullmaktsløsningen fungerer, der man ser at mye av kompleksiteten er lagt utenfor selvbetjeningsløsningen:



2.5.4 Sverige

Sverige har ambisjon om å utvikle en felles fullmaktsløsning - Mina fullmakter

Løsningen skal gjøre det enklere å få oversikt over egne fullmakter, opprette fullmakter og se hvilke fullmakter som er opprettet av andre. Når en slik felles fullmaktstjeneste foreligger er usikkert.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Det ble gjennomført en forstudie av området som ble presentert i mai 2012, hvor man anbefalte tre videre satsningsområder:

- Elektronisk fullmaktsnode innen forsikringsområdet
- Forstudie av Nationellt ställföreträderregister (vergemål)
- Effektanalyse for å lage en nasjonal visningstjeneste av fullmakter

Sentrale aktører har blitt enige om å etablere en webbasert tjeneste for håndtering av elektroniske fullmakter innen pensjons- og livsforsikringsområdet. Tjenesten skal gå i drift i 2015. Både innbyggere og aktører innom pensjons- og livsforsikringsområdet vil benytte seg av tjenesten. Fullmaktstjenesten vil leveres av ett ikke-kommersielt selskap som eies i fellesskap av Svensk Försäkring och Svenska försäkringsförmedlares förening.

I forstudien av *Nationellt ställföreträderregister* ble det identifisert et stort behov for bedre håndtering av vergemål hos myndigheter, kredittopplysningsforetak, banker og apoteker. Denne forstudien forelå i januar 2013 og man anbefalte å etablere et nasjonalt vergemålsregister.

Det pågår et arbeid med å lage en effektanalyse for å lage en nasjonal visningstjeneste av fullmakter. Visningstjenesten er ment å tilbys alle aktører som har behov for denne informasjonen.

Det kan se ut som at Sverige velger å utvikle løsninger gradvis, basert på behov. Dette skjer i samarbeid med næringslivet¹¹.

2.5.5 Storbritannia

Storbritannia har ingen felles løsning for å håndtere fullmakter elektronisk. Office of the Public Guardian tilsvarende den norske vergemålsmyndigheten. De forvalter Register of Lasting Powers of Attorney (LPA)¹² og tidligere Enduring Powers of Attorney (EPA). LPA tilsvarende legalfullmakt etter § 94 i vergemålsloven. De er i ferd med å digitalisere søknadsskjema, som tidligere måtte sendes inn på papir. De jobber også med å tilby onlinesøk i registeret.

Ved gjennomgang av Gov.uk er det kun funnet en virksomhet som tilbyr elektroniske fullmaktsløsninger for enkelte av sine tjenester. Det er HM Revenue & Customs.¹³

¹¹ <http://www.edelegationen.se/Nationella-utvecklingsinsatser/Forvaltningsgemensamma-tjanster/Mina-fullmakter/>

¹² <https://www.gov.uk/power-of-attorney>

¹³ <https://www.gov.uk/client-authorisation-an-overview>

2.6 Datagrunnlag

Prosjektet har kartlagt hvilken informasjon man må ha på plass for å kunne håndtere fullmakter og annen representasjon, uavhengig av om dette gjøres manuelt eller digitalt.

Dersom man skal oppfylle de politiske målene om digital kommunikasjon, har forprosjektet så langt identifisert at følgende forutsetninger må ligge til grunn:

- All nødvendig informasjon må foreligge på strukturert og elektronisk form
- Informasjonen må ha tilstrekkelig god datakvalitet
- Informasjonen må være tilgjengelig ved tjenstlig behov
- Informasjon må være sentralisert i den forstand at det er klart hva som er master for informasjonen

Tabell 4: Oversikt over dagens datagrunnlag og kilde

Type representasjon	Strukturert/ Ustrukturert	Masterkilde/ felleskomponent
Fullmakt	Hovedsakelig ustrukturert	Ingen master på området
Foreldreansvar	Strukturert Ustrukturert	Folkeregisteret Barneverntjenesten
Vergemål mindreårige	Strukturert Ustrukturert	Folkeregisteret Barneverntjenesten/ Vergemålsmyndigheten
Vergemål voksne	Ustrukturert	Vergemålsmyndigheten og delvis Folkeregisteret

2.6.1 Datagrunnlag for fullmakter

Altinn har muligheter for å registrere fullmakter. Stort sett brukes dette for næringsdrivende. Skatteetaten bruker dette også for innbyggere. Ut over dette finnes det ikke et enhetlig register for lagring av fullmakter på tvers av etater. Det finnes heller ikke enhetlige strukturerte registre innad i etatene. Se også kapittel 2.5 om eksisterende løsninger.

2.6.2 Datagrunnlag for vergemål

Vergemål for personer over 18 år blir registrert i ARVE, som er saksbehandlingssystemet til Fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning, henholdsvis lokal og sentral vergemålsmyndighet. Denne informasjonen sendes per brevpost til det sentrale folkeregister, hvor følgende registreres:

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

- Om vergemålet gjelder det økonomiske og/eller det personlige området
- Om personen under verge er fratatt rettslig handleevne

I forbindelse med nytt saksbehandlingssystem VERA som skal lanseres i løpet av 2015 vurderer Statens sivilrettsforvaltning å gjøre endringer for å demme opp om praksis som i for liten grad tar hensyn til kravet om individtilpasning for personer med verge. En mulig konsekvens vil være at vergemålsomfanget kun blir fritekst og dermed ikke ivaretar forvaltningens behov for å utforme elektroniske løsninger for verge.

En sammenligning av vergemålsmyndighetens register og folkeregisteret har avdekket at det er avvik i datagrunnlaget. Videre er datakvaliteten i vergemålsmyndighetens register dårlig, og man ser for seg behovet for en større opprydding etter at VERA lanseres.

2.6.3 Datagrunnlag for foreldreansvar

Opplysninger om hvem som er foreldre og hvem som har foreldreansvar registreres i det sentrale folkeregisteret etter fødsel. Foreldreansvar kan bli endret senere, f.eks. ved farskap, avtale om foreldreansvar, vedtak om foreldreansvar, eller deklarasjon ved innvandring. Der foreldreansvaret endres fremkommer datoen for dette. Det er også et felt for å registrere «andre». Dette vil kunne være tilfeller der barnevernet har overtatt foreldreansvaret eller andre enn foreldre har fått foreldreansvaret som følge av dødsfall.

For opplysninger om foreldreansvar antas kvaliteten å være god, så lenge barnet er folkeregistrert bosatt i Norge (og har fødselsnummer). Det er noen mindre områder hvor datakvaliteten kan være redusert, primært knyttet til innvandring fra andre land.

Opplysninger om foreldreansvar er taushetsbelagt, det vil si at det kreves en lovhjemmel for å få det utlevert.

2.6.4 Datagrunnlag for omsorgsovertakelse

Informasjon om omsorgsovertakelse i forbindelse med barnevernssaker blir ikke registrert i folkeregisteret. Informasjonen finnes i dag spredt over mer enn 300 kommunale barnevernstjenester. Dette fører til at man ikke får identifisert tilfeller der foreldre blir fratatt daglig omsorg til barnevernet og dermed har et betydelig innskrenket foreldreansvar, noe som vil føre til at de kan bli feilaktig autorisert til å bruke en rekke tjenester. På den annen side medfører manglende informasjon om omsorgsovertakelse at forvaltningen heller ikke gi den eller de som har tatt over omsorgsansvaret tilgang til å bruke disse tjenestene. Det er til enhver tid rundt 10 000 barn i fosterhjem og ca. 1 000 barn i barnevernsinstitusjon.

2.7 Dagens hovedutfordringer

2.7.1 Tidkrevende manuelle prosesser

I dag innhentes informasjon om de fleste vergemål og fullmakter gjennom manuelle prosesser, for eksempel ved at en fullmakt sendes ved brevpost til en offentlig etat, hvor det skannes inn som et saksdokument. Dette er prosesser som er omstendelige både for innbyggeren og forvaltningen.

2.7.2 Manglende oversikt over representasjonsforhold

Det finnes i dag ingen enhetlig oversikt over innbyggerens fullmakter, opplysninger om vergemål for voksne er pr i dag ikke tilgjengelig for forvaltningen, mens informasjon om foreldreansvar ofte ikke er hentet ut av folkeregisteret for den enkelte etat. Videre foreligger det ikke sentralisert informasjon om omsorgsovertakelse. En konsekvens av dette er enten at en representant ikke får brukt de offentlige tjenestene, eller at man feilaktig autoriserer noen som ikke skulle hatt tilgang.

2.7.3 Feil bruk og misbruk av identitet

Manglende elektroniske løsninger for håndtering av representasjonsforhold, kan føre til at representanter låner identiteten til innbyggeren, for eksempel ved å bruke deres e-ID eller ved å oppføre sin egen epostadresse under innbyggerens kontaktinformasjon. Selv om dette som regel skjer med innbyggerens beste som hensikt, åpner slik praksis for misbruk som er vanskelig å avdekke og bevise.

2.7.4 Spredt og mangelfullt datagrunnlag

Med tanke på datagrunnlag er det i dag særlig tre utfordringer som utpeker seg:

1. Vergemålets mandat er for overordnet beskrevet i Folkeregisteret, hvor det kun skilles mellom det økonomiske og personlige området. Dersom man utformer tjenester på dette grunnlaget kan man ende opp med å gi vergen mer kontroll over livet til personen med verge enn nødvendig. Videre er ikke alle oppføringer i Folkeregisteret tilstrekkelig oppdatert med informasjon fra vergemålsmyndigheten.
2. Omsorgsovertakelser i forbindelse med barnevernssaker er kun beskrevet i systemene til de kommunale barneverntjenestene og er derfor ikke tilgjengelig for forvaltningsorganene. Ettersom omsorgsovertakelser fører til sterke begrensninger i foreldreansvaret, står man i fare for å gi foreldre tilgang til tjenester de ikke skal ha tilgang til, samtidig som de som skulle hatt tilgangene ikke får det. Videre er foreldreansvar taushetsbelagt, noe som gjør at ikke alle har tilgang til dette.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

3. Tilsynsrådet fører en oversikt over praktiserende advokater, men mangler en fullverdig elektronisk løsning som etatene kan bruke for å la advokater selv opprette fullmakter på vegne for innbyggeren.

3 Behov

Behovskartleggingen tar utgangspunkt i de politiske og juridiske rammebetingelsene. I tillegg er behovene beskrevet på grunnlag av beskrivelsen av nåsituasjonen, herunder hvilke utfordringer som per i dag er knyttet til representasjonsforhold. Med dette for øyet beskrives behovene på et overordnet nivå hva som må til for at representasjonsforhold som omfattes av denne foranalysen, skal kunne digitaliseres. Behovene beskrives fra innbyggernes, representantenes og forvaltningsorganenes ståsted. Behov som er felles for alle former for representasjon omtales som felles behov. Spesielle behov knyttet til ulike former for representasjon omtales særskilt.

3.1 Innbyggers behov

Innbyggerens behov er oppsummert i Tabell 5, og beskrevet videre i avsnittene under.

Tabell 5: Innbyggerens behov oppsummert

Innbygger	Behov
Innbygger må kunne	Opprette, endre og trekke tilbake fullmakt
Innbygger må kunne	Akseptere eller avslå foreslått fullmakt
Innbygger må kunne	Informere riktig forvaltningsorgan om fullmakten
Innbygger har behov for	At advokater kan opptre som fullmektig uten at innbygger har opprettet skriftlig fullmakt
Innbygger må kunne	Ha flere representanter samtidig for samme eller forskjellige forhold
Innbygger må kunne	Se hvem som er registrert som representant
Innbygger må kunne	Se omfang og periode for representasjon
Innbygger må kunne	Se hva representanten har gjort/fått innsyn i
Innbygger må kunne	Ha tilgang til tjenester i stedet for, eller i tillegg representanten på en sikker måte
Innbygger må kunne	Sende/motta meldinger i stedet for, eller i tillegg til representanten på en sikker måte

Felles for alle typer representasjon er innbyggerens behov for at representanten må kunne opptre på hans/hennes vegne innenfor representasjonens grenser. I dette ligger både at representanten må gis tilgang til informasjon og tjenester som ligger innenfor representasjonens grenser, og at representanten ikke skal

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

gis tilgang til informasjon og tjenester som ligger utenfor. Det innebærer også at innbyggeren skal kunne være trygg på at tilgang til informasjon og tjenester bare gis til den som er representant. Innbyggeren må kunne opptre med flere representanter samtidig. Felles for alle typer representasjon er i tillegg at innbyggerne på et eller annet tidspunkt har behov for å vite hvem som er deres representanter, representasjonens grenser, hva representantene har fått tilgang til av informasjon, samt hva representantene har foretatt seg på deres vegne. For de fleste typer representasjon er det også behov for at innbyggeren kan sende/motta meldinger til/fra forvaltningsorganene i tillegg til representanten.

Når det gjelder fullmakter etter forvaltningsloven § 12, må innbyggeren kunne opprette fullmakt, herunder oppnevne fullmektig og definere innholdet i fullmakten, samt oppheve den. I tillegg bør det være mulig for innbyggeren å endre rammene for fullmakten, dvs. omfang av representantens handlingsrom og/eller perioden fullmakten gjelder for. Innbyggeren må for øvrig kunne velge om forvaltningsorganet skal kommunisere bare med fullmektigen, bare med innbyggeren, eller med begge. Basert på risiko knyttet til misbruk av e-id, kan man også utlede et behov for at digitale løsninger for fullmakter gjøres så brukervennlige at innbyggeren får et insentiv til å opprette fullmakter på lovlig måte i stedet for å benytte løsninger som fremstår som lettvinne men som faktisk er ulovlige ved at innbyggeren låner bort egen e-id til fullmektigen. Det kan også være behov for en egnet kanal for innbyggeren til å kommunisere med sin representant, uten at forvaltningsorganene er involvert i dialogen.

Advokater trenger ikke legge frem skriftlig fullmakt annet enn i de unntakstilfellene hvor forvaltningsorganene ber advokaten dokumentere fullmakten. Innbyggeren har derfor behov for at advokaten gis tilgang til informasjon og tjenester fra forvaltningsorganene uten at innbyggeren har opprettet en fullmakt.

Når det gjelder representasjon i form av foreldreansvar og vergemål for mindreårige, har innbyggeren (barnet) behov for å kunne ivareta sine aldersbaserte rettigheter etter hvert som han/hun blir gammel nok¹⁴. Dette innebærer samtidig at innbyggeren har behov for at representantens rett til å opptre må innskrenkes i henhold til den aldersbaserte retten barnet til enhver tid har til å representere seg selv.

3.2 Representantens behov

Representantens behov er oppsummert i Tabell 6, og beskrevet videre i avsnittene under.

¹⁴ Se kapittel 2.2.6

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Tabell 6: Representantens behov oppsummert

Representant	Behov
Representant må kunne	Opprette og endre forslag til fullmakt
Representant må kunne	Akseptere, avslå og trekke seg fra en fullmakt
Advokat må kunne	Informere om fullmakt
Representant må kunne	Delegere videre en rett til å representere
Representant må kunne	Se egne representasjonsforhold
Representant må kunne	Opptre i eget navn/med egen elektronisk id
Representant må kunne	Få tilgang til tjenester på vegne av innbyggeren på en sikker måte
Representant må kunne	Sende/motta meldinger til/fra forvaltningen på en sikker måte

Hvem som opptrer som representant vil variere, og behovene er ulike for ulike grupper representanter. Ofte pekes det på at det er viktig å ha en oversikt over hvem man er fullmektig for, mens det neppe er like stor usikkerhet om hvem man er forelder for, og hvem man har foreldreansvaret for.

Som et utgangspunkt kan man si at et felles behov for alle typer representanter, er tilgang til opplysninger om at man er representant, hvem man representerer, hva representasjonen omfatter og hvor lenge den varer. Når representasjonen er etablert, er det et felles behov for at representanten kan opptre digitalt overfor forvaltningsorganene innenfor representasjonens grenser. I dette ligger at representanten må kunne opptre med egen e-id, få tilgang til informasjon og tjenester, samt sende og motta meldinger i innbyggers sted. Flere representanter må kunne opptre samtidig. Det kan også være behov for en egnet kanal for representanten til å kommunisere med den han/hun representerer, uten at forvaltningsorganene er involvert i dialogen.

Det er behov for å kunne delegere en representasjon videre når regelverket åpner for at delegasjon er mulig. Som eksempel nevnes tilfeller hvor barnevernet har overtatt omsorgen for barnet og tilfeller hvor fullmakt er gitt til en organisasjon parten er medlem av.

For fullmakter etter forvaltningsloven § 12, må det være mulig for fullmektigen å akseptere, avslå eller trekke seg fra vervet som fullmektig.

For advokater som opptrer som fullmektig etter forvaltningsloven § 12, må det være mulig å få tilgang til informasjon og tjenester fra forvaltningsorganene uten at innbyggeren har opprettet en fullmakt.

3.3 Forvaltningsorganenes behov

Forvaltningens behov er oppsummert i Tabell 7 Tabell 6, og beskrevet videre i avsnittene under.

Tabell 7: Forvaltningens behov oppsummert

Forvaltningen	Behov
Forvaltningen må kunne	Få tilgang til oppdatert og fullstendig datagrunnlag
Forvaltningen må kunne	Få informasjon om representasjonsforhold, inkludert omfang og periode
Forvaltningen må kunne	Be advokat dokumentere fullmakt ved behov
Forvaltningen må kunne	Identifisere representanten
Forvaltningen må kunne	Verifisere representasjonsforholdets gyldighet
Forvaltningen må kunne	Endre og avslutte representasjonsforhold basert på hendelser
Forvaltningen må kunne	Gi representanten tilgang til tjenester på en sikker måte
Forvaltningen må kunne	Sende/motta meldinger til/fra representant på en sikker måte

Hver for seg vil de enkelte forvaltningsorgan ha ulike behov, og behovene kan variere med ulike grupper representanter og ulike former for representasjon. Man kan likevel vise til en del felles behov.

Det er en forutsetning for elektronisk behandling av fullmakter at forvaltningsorganene har tilgang til opplysninger om at det er etablert et representasjonsforhold, hvem som er representant, hva representasjonen omfatter og hvor lenge den gjelder. I dette ligger et behov for elektronisk tilgang til oppdaterte og pålitelige kilder for informasjon. Informasjonen må kunne benyttes til å identifisere representanten, samt gi tilgang til informasjon og tjenester i innbyggerens sted innenfor representasjonens grenser. Dette for å sikre at taushetsbelagt informasjon ikke utleveres til andre enn de som er berettiget og/eller i et større omfang enn det som omfattes av representasjonen.

Når det gjelder fullmakter etter forvaltningsloven § 12, må forvaltningsorganene kunne gjøre kontroller for å verifisere at fullmektigen har rett til å opptre som fullmektig. Blant annet vil det være relevant å sjekke om vedkommende er over 18 år, og om advokater er registrert i Tilsynsrådets register. For organisasjoner som innbyggeren er medlem av, vil forvaltningsorganene ha behov for å sjekke organisasjonsnummer og

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

representantens tilhørighet til organisasjonen. For advokater som opptrer som fullmektig etter forvaltningsloven § 12, må forvaltningsorganene kunne gi tilgang til informasjon og tjenester uten at innbyggeren har opprettet en fullmakt. Dersom forvaltningsorganet finner grunn til det, må det imidlertid være mulig å be advokaten fremlegge dokumentasjon på representasjonsforholdet.

For vergemål for voksne er det behov for informasjon om hvorvidt innbyggeren har den rettslige handleevnen i behold eller ikke. Dette for at forvaltningsorganene skal kunne avgjøre hvilken resthandleevne innbyggeren har, dvs. hvilke handlinger innbyggeren selv kan utføre.

Når det gjelder representasjon i form av foreldreansvar, vil forvaltningsorganene, for å kunne avgjøre hvem som har foreldreansvaret, ha behov for informasjon om hvem som er foreldre, om de er gift eller ikke, om de bor sammen eller ikke, hvem barnet bor fast hos og eventuelle avtaler om foreldreansvar. Når barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, har forvaltningsorganene også behov for informasjon om hvilke deler av foreldreansvaret som eventuelt er overført til andre enn foreldrene, og hvem som i den forbindelse representerer barnet. Forvaltningsorganene har også behov for informasjon om hvem som er verge for barnet dersom vergemålet ikke ligger til foreldrene.

Når et representasjonsforhold er etablert, har forvaltningsorganene behov for å kommunisere med representanten på en sikker måte. Dette innebærer at forvaltningen må kunne sende meldinger til representanten, og motta meldinger fra representanten i innbyggerens sted. Forvaltningsorganene må også kunne kommunisere med innbyggeren i tillegg til, eller i stedet for representanten.

Forvaltningsorganene vil også ha behov for å kunne avslutte representasjonsforhold, for eksempel dersom en advokat mister advokatbevillingen, representanten dør eller kommer under vergemål.

4 Ønsket situasjon

Beskrivelsen av ønsket situasjon begynner med ønsket situasjon for brukerreisene fra kapittel 2.1, men da med utgangspunkt i scenarier der nye løsninger er på plass som løser utfordringene ved dagens situasjon. Etter dette utformes et sett med funksjoner (4.2) basert på behovene fra kapittel 3, som videre brukes som elementer i en konseptuell modell som skisseres i 4.4. Denne utvikles videre til ulike løsningsalternativer i 4.5, som så blir evaluert i 4.6. Til slutt følger en diskusjon over tjenestekområder (4.7), hvor man skisserer muligheten for en taksonomi for tjenester.

4.1 Framtidige brukerreiser

4.1.1 Effektive elektroniske prosesser

Kåre

Kåre er 32 år og har blitt arbeidsledig. Like etter blir han utsatt for en stygg motorsykkelulykke, og blir liggende på sykehuset. I den forbindelse ønsker han at broren skal hjelpe han med mest mulig av det daglige, og finner ut at det særlig er knyttet til søknad om dagpenger, utsettelse av tilbakebetaling på studielån, betaling av regninger og alt som har med helsen å gjøre.

Kåre logger seg på en felles portal for representasjonsforhold og finner at han kan gi en fullmakt til broren på et overordnet tjenestekområde, som inkluderer alle de fire tilfellene beskrevet ovenfor. Når broren senere ringer NAV, er deres systemer allerede oppdaterte, og han kan følge opp søknaden til Kåre. Likeledes får han nødvendig innsyn både i sykehuset og senere på rehabiliteringssenteret, og når han går på apoteket er de også klar over at broren kan hente legemidler på vegne av Kåre.

4.1.2 Fullstendig oversikt over representasjonsforhold

Kari

Kari og datteren Inger bor sammen i en leilighet på Stovner. Kari er nylig skilt fra sin ektemann Ole og bruddet har vært langt fra vennligsinnet. Kari er dårlig til bens, og har over årene gitt Ole flere fullmakter for å avhjelpe henne i hverdagen. Nå er hun bekymret for at Ole vil finne på å misbruke disse fullmaktene, og bestemmer seg for å logge seg på en felles portal over representasjonsforhold hvor hun avslutter alle fullmaktsforhold til Ole. For å være sikker haker hun også av på en opsjon der hun sier at Ole aldri skal kunne representere henne.

Et større problem oppstår når datteren på 10 år blir alvorlig syk, og trenger medisinsk behandling. Ole motsetter seg behandlingen, og det ender med at hun må gå rettens vei for å frata Ole foreldreansvaret. Fastlegen, sykehuset og avtalespesialisten har fått oppdatert informasjon om dette inn i sine systemer, og spør ikke Kari om samtykke fra Ole.

4.1.3 Riktig bruk av identitet

Ragnhild

Ragnhild er 82 år. Ektemannen Hans, som hjalp henne mye i hverdagen, har nylig dødd, hun har ingen andre pårørende. På grunn av dårlig helse har Ragnhild søkt om å få flytte til en omsorgsbolig med nærhet til hjelpetjenester.

Etter at Ragnhild flyttet må hun levere inn flyttemelding til Folkeregisteret. Kristin, en ansatt ved omsorgsboligen som Ragnhild kommer godt overens med, forteller at det kan gjøres på internett, men siden Ragnhild ikke forstår seg på datamaskiner ber hun Kristin gjøre det for henne. Kristin sier at hun kan hjelpe til med dette og andre oppgaver, men at hun i så fall trenger en fullmakt fra Ragnhild.

For å lagre fullmakten hjelper Kristin Ragnhild med å logge seg på fullmaktsportalen, hvor Ragnhild får opp en oversikt over en del tjenester hun kan velge å gi fullmakt på. Hun velger flyttemeldinger og betaling av regninger, og tenker at hun eventuelt får utvide dette dersom det blir behov for det.

Etter at Ragnhild har opprettet fullmakten kan Kristin logge seg på med sin egen e-ID for å sende inn flyttemeldingen og betale regningene for Ragnhild, hvor hver aktivitet logges.

4.1.4 Fullstendig og tilgjengelig datagrunnlag

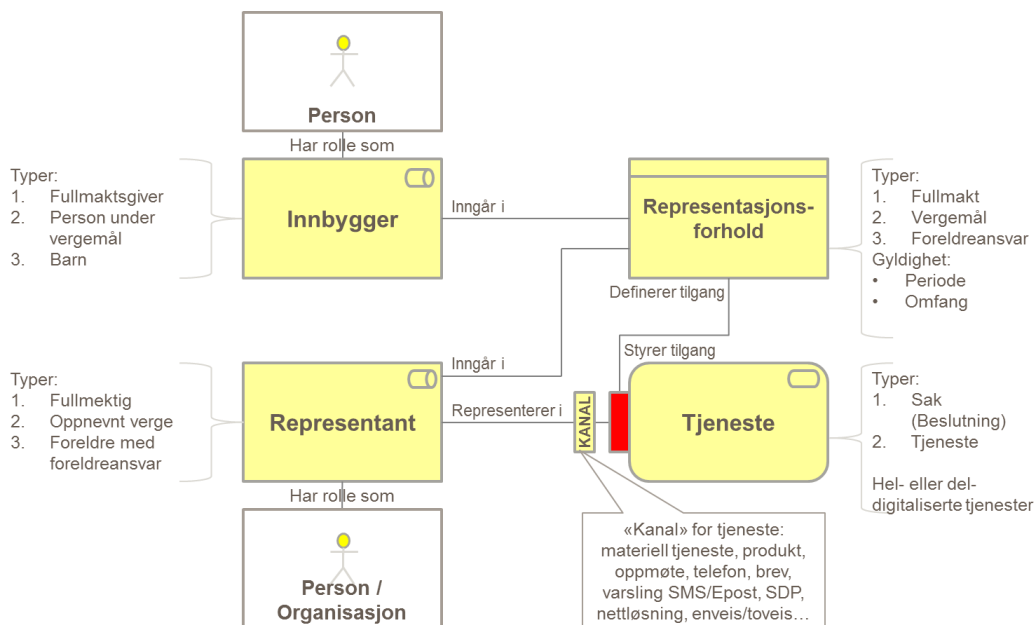
Olga

Olga er 64 år og har fått påvist tidlig Alzheimer. Hun har 3 barn, er enke og sitter i uskiftet bo. Hun er fortsatt i arbeid som vaskehjelp i en barnehage, men sykdommen har begynt å gjøre seg gjeldende ved at hun roter med betaling av regninger. Hun er motvillig mot å bli satt under verge, men det ender med at hun samtykker til å opprette vergemål. Fastlegen hennes sender inn en søknad til Fylkesmannen. Det blir vedtatt at sønnen skal fungere som verge på det økonomiske området.

Når sønnen møter opp hos NAV for å søke om ytelser, og senere i banken for å kunne disponere kontoen til Olga, slipper han å ha med noe vergemål, ettersom dette allerede ligger i deres systemer.

4.2 Overordnet modell for representasjonsforhold

En overordnet modell for representasjonsforhold er gjengitt i Figur 2. Modellen vil utvides til en konseptuell modell i 4.4, basert på behovskartleggingen.



Figur 2 Overordnet konseptuell modell for representasjonsforhold

Elementene i modellen er beskrevet i Tabell 8.

Tabell 8: Elementer i overordnet modell for representasjonsforhold

Element	Beskrivelse
Representasjonsforhold	<p>En fellesbetegnelse på de tre hovedtypene som vi ser på i denne analysen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fullmakt • Vergemål (for voksne) • Foreldreansvar (og vergemål for mindreårige) <p>Et representasjonsforhold skal kobles til hvilke aktører det gjelder for, sammen med en presis beskrivelse av hva som er gyldighetsområdet for representasjonsforholdet. Gyldighetsområdet må beskrive tidsperioden eller tilstanden som representasjonsforholdet gjelder for og omfanget av hvilke tjenester representasjonen skal gjelde for.</p>
Innbygger (den representerte)	<p>En rolle som innehas av den som blir representert, som er en fysisk person og som inngår i et representasjonsforhold. Det kan bare være en</p>

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

	<p>innbygger i representasjonsforholdet. Typene er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fullmaktsgiver• Person med vergemål (pmv)• Barn
Representant	<p>En rolle som innehas av den som representerer, som er en fysisk person eller organisasjon. En eller flere representanter kan inngå i et representasjonsforhold, med like eller ulike roller. Typene er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fullmektig (evt. fullmaktshaver)• Oppnevnt verge (for voksne)• Foreldre med foreldreansvar (eller verger for mindreårige)
Tjenester	<p>Tjenester ytes av det offentlige og kan være både digitale og ikke-digitale. I denne analysen fokuserer vi på digitale tjenester, men anvendelsesområdet er ikke begrenset til disse. Tjenestene kan gi tilgang til informasjon eller funksjonalitet eller en blanding. Representasjonsforholdet definerer hvilke tjenester eller grupper av tjenester en representant kan få tilgang til. For å gi en representant autorisasjon til å bruke tjenesten, må tjenesten bruke informasjon om innbyggeren, representanten og situasjonen eller «konteksten» som representanten befinner seg i og informasjon om representasjonsforholdet som behandles med et sett med tilgangsregler eller «policies».</p>

4.3 Funksjoner

I Tabell 9 - Tabell 11 knyttes innbyggerens, representantens og forvaltningens behov til ulike funksjoner som vil brukes videre i de funksjonelle løsningsbeskrivelsene. De aktuelle funksjonene oppsummeres til slutt som grunnlag for vurdering av overordnede løsningskonsepter.

Tabell 9: Innbyggerens behov knyttet til funksjon

Innbyggerens behov	Funksjon
Opprette, endre og trekke tilbake fullmakt	Opprette, endre og avslutte fullmakt

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Akseptere eller avslå foreslått fullmakt	Akseptere eller avslå fullmakt
Informere riktig forvaltningsorgan om fullmakten	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
Advokater kan opptre som fullmektig uten at innbygger har opprettet fullmakt	Opprette, endre og avslutte fullmakt
Ha flere representanter samtidig for samme eller forskjellige formål	Ikke vurdert nærmere, men må støttes av informasjonsmodell
Se hvem som er registrert som representant	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
Se hva omfang og periode for representasjonen er	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
Se hva representanten har gjort/fått innsyn i	Logge forretningshendelser
Ha sikker tilgang til tjenester i stedet for, eller i tillegg til representanten	Autorisere i tjenestetilgang for innbygger
Sende/motta meldinger i stedet for, eller i tillegg til representanten på en sikker måte	Autorisere i meldingstjeneste for innbygger (innenfor en dialog)

Tabell 10: Representantens behov knyttet til funksjon

Representantens behov	Behov
Opprette og endre forslag til fullmakt	Opprette, endre og avslutte fullmakt
Akseptere, avslå eller trekke seg fra fullmakt	Akseptere eller avslå fullmakt
Advokat må kunne informere om fullmakt	Opprette, endre og avslutte fullmakt

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Delegere videre en rett til å representere	Opprette, endre og avslutte fullmakt
Se egne representasjonsforhold	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
Opptre i eget navn/med egen e-id	Autentisere
Få tilgang til tjenester på vegne av innbygger på en sikker måte	Autorisere i tjenestetilgang for innbygger
Sende/motta meldinger til/fra forvaltningen på en sikker måte	Autorisere i meldingstjeneste for innbygger (innenfor en dialog)

Tabell 11: Forvaltningens behov knyttet til funksjon

Forvaltningens behov	Behov
Fullstendig og oppdatert datagrunnlag	Tilby oppdaterte og fullstendig datagrunnlag
Få informasjon om representasjonsforhold, inkludert omfang og periode	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
Be advokat dokumentere fullmakt ved behov	Opprette, endre og avslutte fullmakt
Identifisere representanten	Autentisere
Verifisere representasjonsforholdets gyldighet	Verifisere gyldigheten til representasjonsforhold
Endre og avslutte representasjonsforhold basert på hendelse	Opprette, endre og avslutte representasjonsforhold
Gi representanten tilgang til tjenester på en sikker måte	Autorisere i tjenestetilgang for innbygger
Sende/motta meldinger til/fra	Autorisere i meldingstjeneste for

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

representant på en sikker måte	innbygger (innenfor en dialog)
--------------------------------	--------------------------------

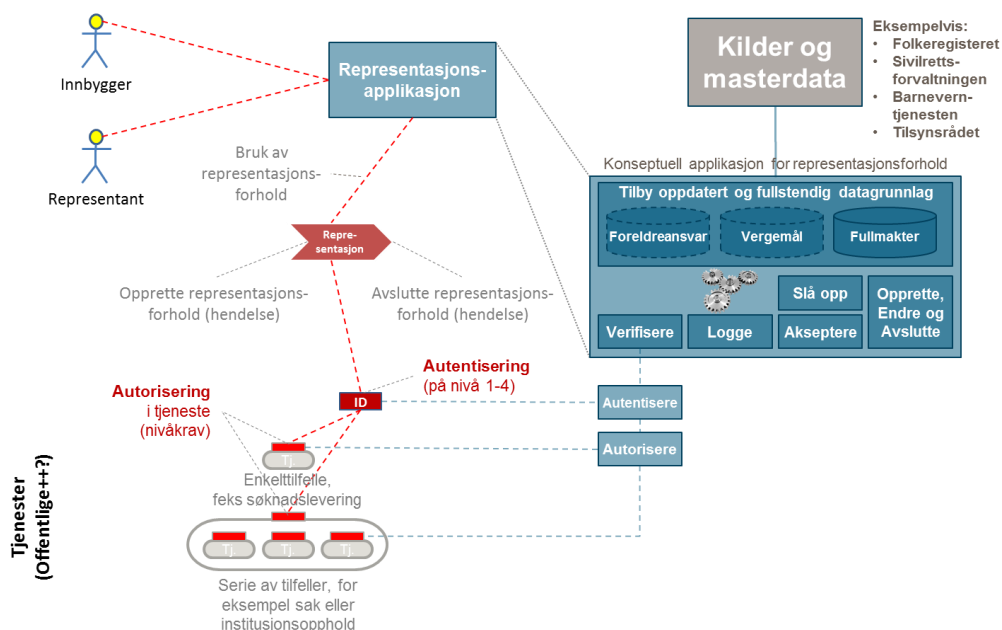
Sammenstilt gir innbyggernes, representantenes og forvaltningens behov åtte funksjoner, gjengitt i Tabell 12.

Tabell 12: Funksjoner oppsummert

#	Alle funksjoner
1	Opprette, endre og avslutte fullmakter
2	Akseptere og avslå fullmakter
3	Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold
4	Logge forretningshendelser
5	Autentisere
6	Autorisere
7	Tilby oppdatert og fullstendig datagrunnlag
8	Verifisere gyldigheten til representasjonsforhold

4.4 Funksjonelt konsept for representasjon

Nedenfor beskrives et konsept for representasjon, for å vise hvilke funksjoner den må inneholde for å dekke behovene. Det sies ikke noe konkret om *hvordan* behovene skal implementeres i form av en løsning. En slik vurdering er det ikke modenhet og grunnlag for. På nåværende tidspunkt er det derfor ikke mulig å fastslå om en eventuell løsning på behovene bør legges inn i en eksisterende nasjonal felleskomponent, som en ny frittstående felleskomponent eller en kombinasjon av disse. Dette mener vi må framkomme gjennom en dypere analyse.



Figur 3 Funksjonelt konsept for representasjon

En illustrasjon på et funksjonelt konsept for representasjon vises i Figur 3. I dette konseptet vil den representerte innbyggeren ha sine representasjonsforhold definert i en komponent for representasjon. Omfanget av representasjonsforholdet kan være avgrenset til en enkelt tjeneste eller omfatte et helt tjenesteområde. Basert på dette vil den autentiserte representanten bli gitt tilgang (autoriseres) til offentlige tjenester på vegne av den representerte.

Representasjonsforholdet og dermed tilgangen til tjenestene, vil være gyldig innenfor et avgrenset tidsrom eller så lenge en tilstand vedvarer. For fullmakter, herunder fremtidsfullmakter, vil en innbygger selv kunne opprette fullmakten i et egnet brukergrensesnitt. For andre representasjonsforhold, vil myndighetene opprette representasjonsforholdet gjennom vedtak som må speiles over i representasjonsløsningen.

4.4.1 Opprette, endre og avslutte fullmakt

Vi kan snakke om manuell eller automatisert håndtering av representasjonsforhold. Automatisk opprettelse, endring eller avslutning er drevet av hendelser, som gjennom lover og regler vil påvirke datagrunnlaget og tilstanden på representasjonsforholdet. Eksempler på slike hendelser kan være fødsel, død, vedtak, oppnådd alder 18 år eller start / slutt på institusjonsopphold. En viktig funksjon for å kunne automatisere komponenten vil være å kunne fange opp og agere på slike hendelser gjennom integrasjon med kildene slik at representasjonsforholdene holdes oppdatert og i korrekt tilstand som også er beskrevet i 4.4.7.

Manuell opprettelse, endring eller avslutning av et representasjonsforhold vil måtte skje gjennom et egnet brukergrensesnitt og utføres av en aktørene *innbygger*, *representant* eller *forvaltning* og innenfor rammene av regelverket.

I definisjonen av et representasjonsforhold, er det sentralt hvilke tjenester eller tjenestegrupper det gis tilgang til. Det må derfor finnes en tjenestekatalog og/eller grupperinger av tjenester (taksonomi) som knyttes til representasjonsforholdet og som brukes når tjenesten skal autorisere den som bruker tjenesten.

4.4.2 Akseptere eller avslå fullmakten

Den som er representant, vil for fullmaktsforhold måtte bekrefte eller avslå og senere kunne trekke seg. Dette kan gjøres ved opprettelse eller ved første anvendelse, gjennom et egnet brukergrensesnitt. I noen tilfeller kan det også være hensiktsmessig at den som ønskes som representant oppretter forslag til fullmakt og at innbygger aksepterer.

Senere kan representanten ønske å trekke seg fra representasjonen. Dette kan for eksempel skje brukerstyrt via et brukergrensesnitt. Man kan også tenke seg at hendelser automatisk skal kunne styre avslutning av representasjonsforholdet, som for eksempel at representanten dør, advokat mister bevillingen eller at representant selv kommer under vergemål.

4.4.3 Slå opp tilgjengeliggjorte representasjonsforhold

Både den representerte og representanten vil ha behov et godt brukergrensesnitt som viser hvilke representasjonsforhold som gjelder, sammen med detaljer om type, gyldighetsbetingelser og grunnlaget de var basert på.

Noen brukergrupper vil trolig ha spesielle behov. Dette kan for eksempel være advokater som representerer et stort antall klienter i forskjellige saker. Funksjonalitet som også dekker behovene til slike spesielle behov kan være utfordrende og ressurskrevende å utvikle, men vil kunne være viktig for å oppnå aksept og nytteverdi til løsningen slik at den blir verdt investeringen.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Forvaltningen som skal yte tjenester, vil også ha behov for å få oversikt over hvem som er representant for den representerte som er under behandling, både for å styre dialog og annen involvering.

4.4.4 Logge forretningshendelser

Interessentene i representasjonsforholdet vil ha behov for å kunne se og dokumentere hva representasjonsforholdet har blitt benyttet til. Innbyggeren vil ha behov for å se hva representanten har gjort i forhold til hvilke tjenester. Representanten vil trolig også kunne ha behov for å se hva innbyggeren har gjort. Forvaltningsorganet som har ansvar for tjenesten vil ha behov for å se hvilke representanter som har brukt tjenesten på vegne av hvilke innbyggere.

Uavviselighet og «bevis» på hvilke forretningshendelser og aktiviteter som har blitt utført på bakgrunn av representasjonsforholdet, vil også kunne være et moment knyttet til denne funksjonen.

4.4.5 Autentisere

Det forutsettes at fysiske personer autentiseres i den nasjonale felleskomponenten ID-Porten og at virksomheter som kaller tjenester systemmessig blir autentisert gjennom virksomhets sertifikater.

4.4.6 Autorisere

Tilgangsstyring er nøkkelfunksjonalitet i en løsning for representasjonsforhold. All tilgang til tjenester vil kreve et gyldig representasjonsforhold. Enten ved at innbyggeren representerer seg selv, eller at noen andre representerer innbyggeren.

Representanten vil måtte identifisere seg for å få tilgang til ønsket tjeneste, gjennom en autentisering i ID-porten, på et gitt autentiseringsnivå 1-4, som er likt eller høyere enn det tjenesten krever. Nivå 3 eller 4 kreves typisk for personsensitive tjenester.

Det er tjenesten selv som gjør autorisering. Det er datagrunnlaget i representasjonsløsningen og identiteten til den som ønsker tilgang og situasjonen denne opererer under(konteksten) som gjennom regler vil avgjøre om tilgang skal tillates. Reglene som styrer autorisering og tilgang, kalles gjerne policies og en slik tilgangsstyring for policybasert tilgangsstyring.

Policies kan defineres både sentralt og lokalt og de policies som styrer tilgang til en tjeneste kan være en kombinasjon av disse. Styring av slike policies innebærer en viss kompleksitet.

4.4.7 Tilby oppdatert og fullstendig datagrunnlag

Datagrunnlaget for representasjonsforhold av type vergemål og foreldreansvar finnes i egne fagsystemer, som kan sees på som autoritative kilder som også gjerne kalles «masterdata». Det finnes ikke noe felles og semantisk samordnet datagrunnlag for fullmakter, men det finnes noe datagrunnlag i den enkelte etat. Det er avgjørende at datagrunnlaget er innrettet slik at det blir mulig å automatisere oppdatering av representasjonsforhold og at disse er godt egnet for oppslag.

4.4.8 Verifisere gyldighet av representasjonsforhold

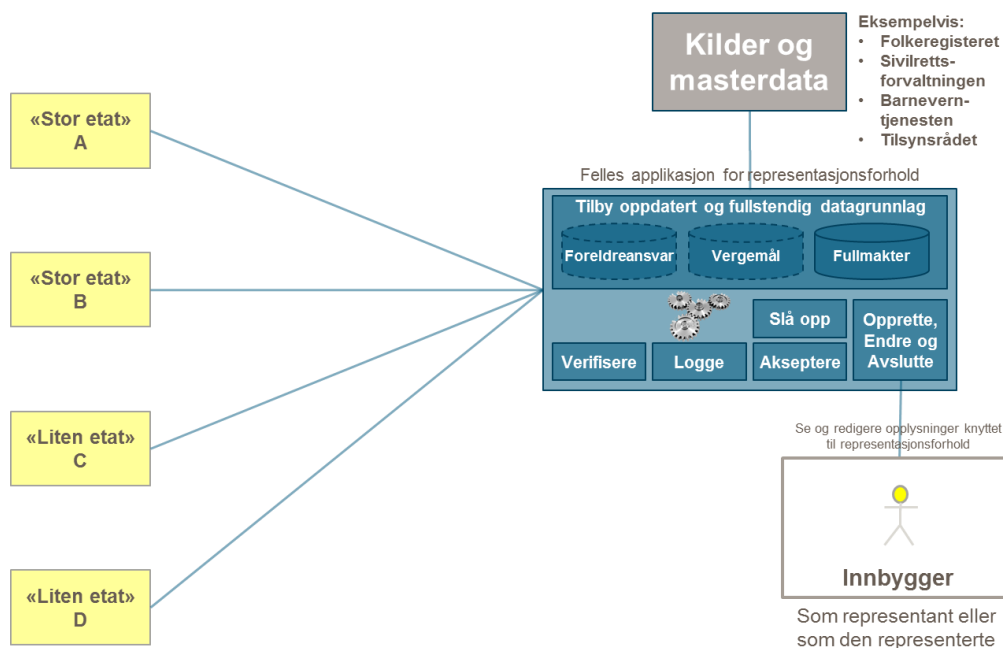
Verifisering av at representasjonsforhold er gyldig er en viktig funksjon, både ved opprettelsen av representasjonsforholdet og ved senere bruk av representasjonsforholdet i autorisering for bruk av tjeneste.

Eksempelvis, skal det kontrolleres at en advokat er registrert i Tilsynsrådets register ved opprettelse av fullmakt. Ved senere bruk av fullmakten ved autorisering i tjeneste, er det viktig at advokaten fortsatt er registrert.

4.5 Mulige løsningskonsepter

I en videreføring av den konseptuelle modellen har man sett på samspillet mellom etatene og en mulig felleskomponent, og identifisert tre konsepter med ulik tilnærming til dette. I tillegg til disse konseptene presenteres nullalternativet, som er dagens situasjon, for sammenligning.

4.5.1 «Felles» løsningskonsept

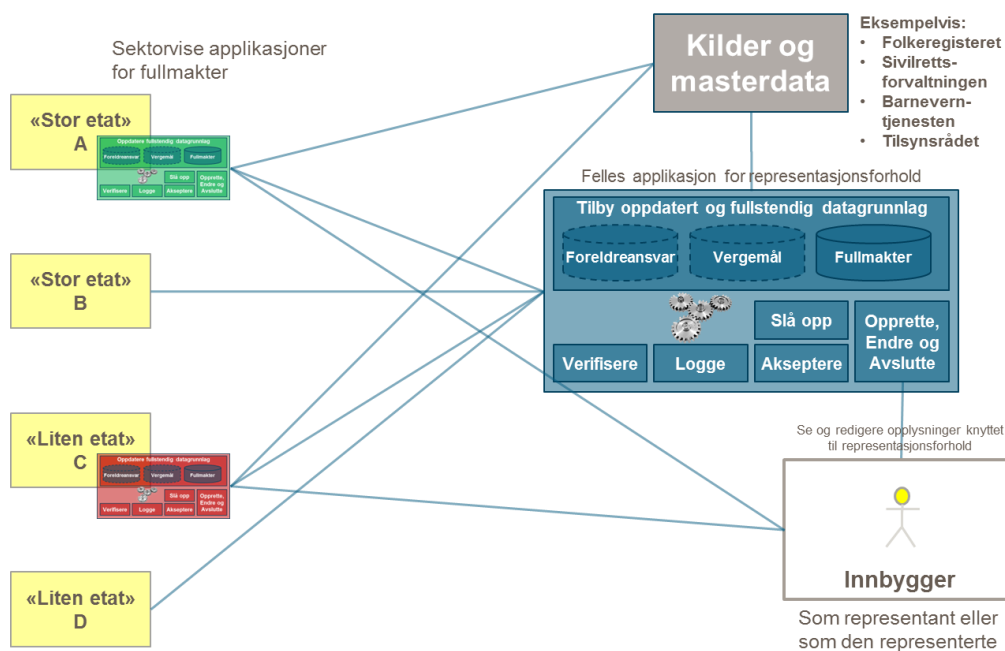


Figur 4 "Felles" løsningskonsept

I dette løsningskonseptet utvikles og forvaltes det en felles løsning eller komponent som ivaretar de samlede behov for funksjonalitet som gjelder digitalisering av representasjonsforhold i forvaltningen, både på tvers og innad i etatene. En enkelt felles løsning vil måtte dekke både felles generiske behov og sektorvise behov, noe som vil bidra til å øke kompleksiteten i løsningen.

En felles løsning kan implementeres som en ny felleskomponent eller ved å bruke en eksisterende felleskomponent, for eksempel Altinn eller ID-porten.

4.5.2 «Hybrid» løsningskonsept

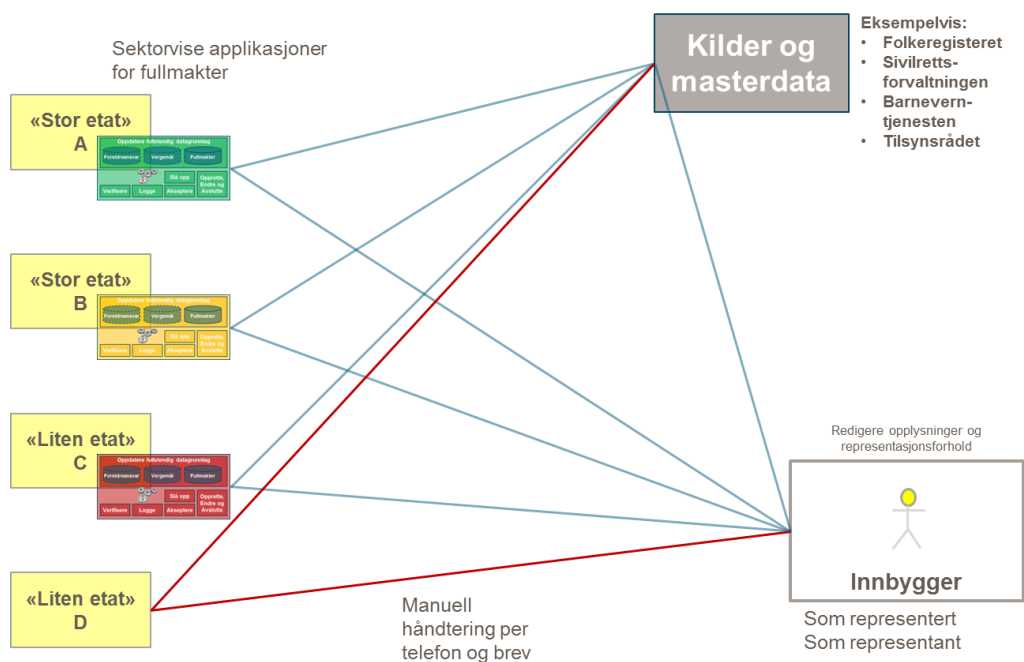


Figur 5 "Hybrid" løsningskonsept

I dette løsningskonseptet utvikles og forvaltes det en felles komponent som beskrevet i «Felles», men denne sameksisterer med etatsvise løsninger som løser spesielle behov man ikke har vurdert som formålstjenlig å løse felles.

Fullmakter vil i denne løsningen ligge både i felles løsning og i den enkelte sektor / etat sin løsning. Man legger primært felles behov til felles løsning og lar hver sektor / etat styre mer detaljerte fullmaktsforhold som er spesielle og lokale. Relatert til dette er det å opprette en taksonomi for tjenester, noe som er beskrevet i korte trekk i 4.7.

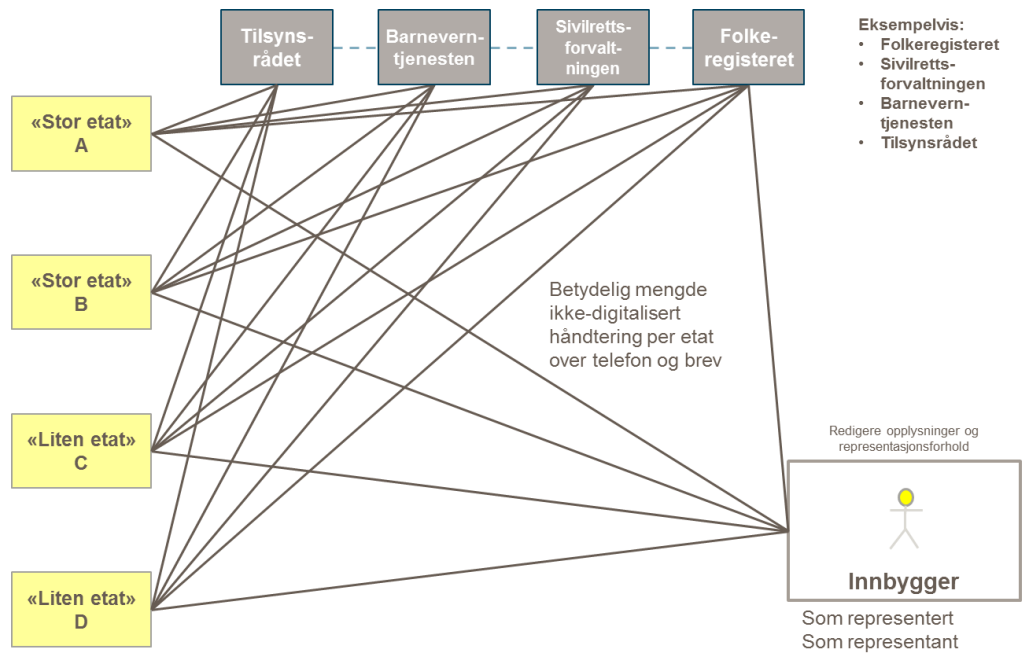
4.5.3 «Sektor» løsningskonsept



Figur 6 "Sektor" løsningskonsept

I dette løsningskonseptet finnes det *ikke* en felles løsning eller komponent for å ivareta felles behov for funksjonalitet som gjelder digitalisering av representasjonsforhold. Sektorer eller etater må utvikle og forvalte sine egne løsninger for å dekke behovene, og det er ikke gitt at disse er samordnet. Videre vil ikke alle etater ha ressurser til å lage en egen komponent, så det er sannsynlig at dette resulterer i en underdekning ift. behovene.

4.5.4 Nullalternativet (dagens situasjon)



Figur 7 Nullalternativet (dagens situasjon)

Dagens situasjon har i liten grad digital håndtering av fullmakter og andre representasjonsforhold, og datagrunnlaget er i varierende grad gjort tilgjengelig for etatene.

4.6 Foreløpig vurdering av løsningskonseptene

De ulike løsningskonseptene presentert i forrige kapittel blir her vurdert opp mot de ti vurderingskriteriene som ble beskrevet i «1.1 Formål». Resultatet er gjengitt i Tabell 13 og vurderingen av de ulike kriteriene blir i redegjort i påfølgende delkapitler. Dette er imidlertid kun en overordnet vurdering, som er et utgangspunkt for en mer nyansert gjennomgang. Bildet kan da bli endret i forhold til det som presenteres her.

I utgangspunktet vurderes en felles og hybrid løsning nokså likt for de fleste parametere, og jevnt over høyere enn en rent sektorvis løsning. En del av forklaringen bak dette er knyttet til at man ikke får samlet ressurser på tvers av etater og at særlig mindre etater sannsynligvis vil ende opp uten noen løsning. En sammenligning av konseptene «felles» og «hybrid» er mer nyansert, for selv om en felles løsning anses som noe bedre på en del av områdene, er det stor usikkerhet knyttet til om det lar seg gjennomføre (grunnet kompleksitet og styringsregime) og om den kan gjøres fleksibel nok til å fasilite endringer fra en rekke etater.

Tabell 13: Sammenligning av løsningskonsepter

#	Vurderingskriterium	Dagens situasjon	Konsept Sektor	Konsept Hybrid	Konsept Felles
1	Investeringskostnader	Grøn	Rød	Oransje	Gul
2	Driftskostnader	Rød	Rød	Oransje	Gul
3	Digitalisering	Rød	Gul	Grøn	Grøn
4	Effektiv forvaltning	Rød	Gul	Grøn	Grøn
5	Brukskvalitet	Rød	Oransje	Grøn	Grøn
6	Informasjonstilgang	Rød	Gul	Grøn	Grøn
7	Etterlevelse av regelverk	Oransje	Gul	Grøn	Gul
8	Sikkerhet	Rød	Gul	Grøn	Grøn
9	Endringsevne ift. behov	Oransje	Grøn	Grøn	Rød
10	Gjennomføringsevne	Grøn	Rød	Gul	Oransje

4.6.1 Investeringskostnader

Antallet implementasjoner vil drive totale investeringskostnader opp. Med mer felles implementasjon, kan man investere tyngre i god kvalitet og fordele kostnadene på flere. Innføring og omstilling vil antakelig være tilsvarende/lik uansett løsning.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Jo større grad av felles løsning desto større «økosystem», hvilket i sin tur kan gi stordriftsfordeler både i initiell investering og senere i drift og forvaltning. Flere systemintegratorer som behersker integrasjon mot en felles løsning kan gi sunnere konkurranse og bedre økonomi i et lengre perspektiv, men styringsregimet rundt en felles løsning kan samtidig gi store utfordringer.

Vurderingen er at «Felles» kommer kostnadmessig mest gunstig ut pga. kun en implementasjon, mens «Hybrid» trolig vil måtte bli større pga. noen flere implementasjoner og «Sektor» vesentlig større enn det igjen pga. mange parallelle implementasjoner. Det antas at en felles løsning som skal kunne dekke opp alle behov, må bli større enn en enkelt sektorløsning. Det totale antallet implementasjoner og størrelsen på disse, vil være avgjørende for de samlede investeringskostnadene, men dette er ikke kvantifisert og utdypet videre her. Investeringskostnader til nullalternativet er fraværende.

4.6.2 Driftskostnader

Vil følge samme profil som for investeringskostnader, men for en løsning er livstidskost en vesentlig større kostnad enn investeringskost, så forskjellene vil øke. Analyseselskapet Gartner har gjennom kvantitative undersøkelser blant sine klienter kommet fram til en gjennomsnittlig fordeling av kostnader for en typisk programvareløsning på 8% investeringskost mot 92% operasjonell kost over en 15 års periode. Dette gir noen interessante perspektiver på vurderingen av driftskostnader opp mot initielle investeringskostnader i det lange løp.

Driftskostnader vurderes som mest ugunstig for «Null» i og med at det vil koste manuelle ressurser for å opprettholde dagens regime.

Antallet aktører i «økosystemet», som kjenner en felles løsning, kan integrere med den, forholde seg til den og bruke den, vil gi en viss konkurranse rundt felles løsning som kan resultere i lavere kostnader i forvaltning, men styringsregimet rundt en felles løsning kan samtidig gi store utfordringer og slår enda sterkere ut her.

4.6.3 Digitalisering

I digitaliseringsstrategien er det en eksplisitt målsetting å unngå overlappende løsninger og det å senke terskelen og dekke behovene for flere gjennom felles løsninger som er døgnåpne. Spesielt for de små og mellomstore aktørene, vil en felles løsning være gunstig. Her antas «Felles» å komme best ut med i størst grad å oppfylle målene for digitalisering, «Hybrid» i noe mindre grad, mens «Sektor» oppfyller dårlig og «Null» aller dårligst.

4.6.4 Effektiv forvaltning

I lokal effektivisering av forvaltningen, vil forskjellige løsninger for representasjon kunne komme mer eller mindre likt ut, men de tverrgående

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

prosessene og behovene vil dra vekslers på en felles løsning. Vurderingen er derfor at «Felles» og «Hybrid» kommer best ut og noenlunde likt, mens «Sektor» kommer dårligere ut og «Null» ikke bidrar til effektivisering av forvaltningen gjennom digitalisering.

4.6.5 Brukskvalitet

Når det gjelder brukskvalitet for innbygger, kan det i utgangspunktet tenkes hensiktsmessig å tilby en felles løsning for å opprette og slå opp representasjonsforhold.

Å oppnå høy brukskvalitet er krevende, og spesielle behov løses sannsynligvis best nærmest de som kjenner behovene. Dette kan taler mot en felles løsning, ettersom antall tjenester i offentlig forvaltning er stort og man må ivareta både «smale» og bredere behov. Risikoen for «one size fits none» er til stede med en felles løsning.

En hybrid løsning kan sannsynligvis gi en bedre brukskvalitet for de «smale» behovene enn en felles løsning. I en hybrid løsning kan imidlertid se for seg en todeling, slik at felles behov ivaretas i en felles løsning, mens den enkelte etat utvikler egne løsninger for å dekke «smale» behov. Det er således mulig å koordinere behov som kan sees i sammenheng på tvers av forvaltningen, slik at det blir enklere for innbyggeren å områ seg enn om alle behov løses sektorvis.

En sektorvis tilnærming innebærer at innbyggeren må forholde seg til potensielt mange ulike løsninger for å opprette og holde oversikt over representasjonsforhold. Dette alternativet anses derfor å gi en lavere brukskvalitet enn både fellesløsning og hybridløsning.

4.6.6 Forvaltningens informasjonstilgang

«Felles» og «Hybrid» vil begge dekke forvaltningens felles behov, og vil kunne lages slik at de også dekker etatsspesifikke behov, mens en etatsspesifikk løsning vil ha vanskeligere for å dekke et bredt sett av felles behov. Informasjonstilgang for «Sektor» vil kunne bli dårligere enn «Felles» og «Hybrid». «Null» kommer dårligst ut.

4.6.7 Etterlevelse av regelverk

«Felles» og «Hybrid» vil kunne dekke grunnlag for etterlevelse best mulig for flest mulig, mens «Sektor» trolig vil komme dårligere ut på støtte for felles regelverk og bedre på støtte for eventuelle sektorspesifikke regelverk. «Null» gir minst støtte til etterlevelse.

4.6.8 Sikkerhet

«Felles» vil trolig kunne investere mest i utvikling og testing av sikkerhet og kan være en mer oversiktlig løsning å sikre. «Hybrid» noe mindre, «Sektor» antas dårligere og «Null» dårligst.

4.6.9 Endringsevne

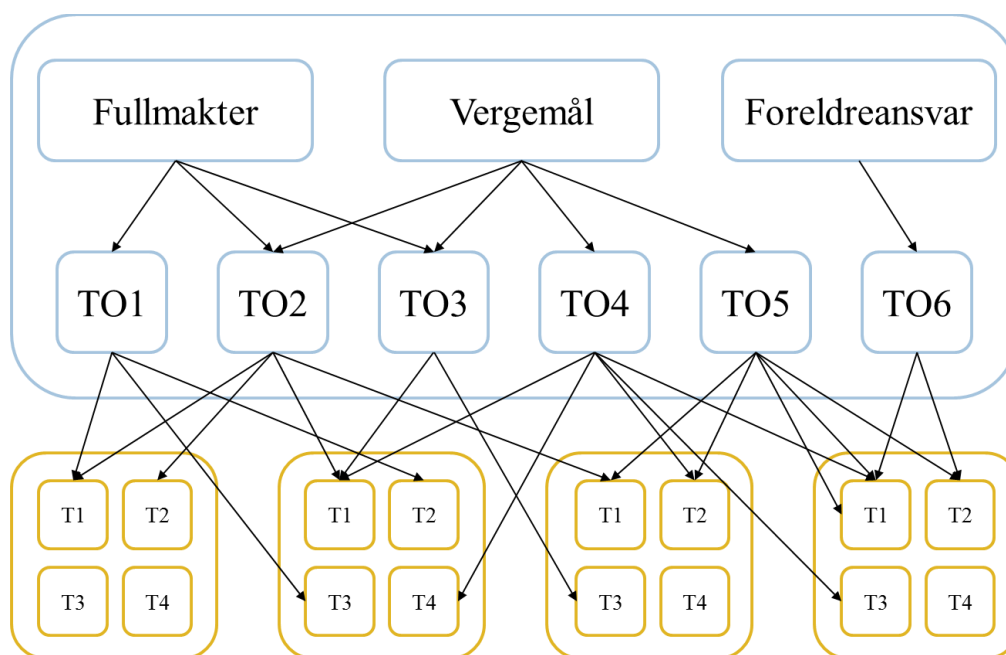
Endringsevnen er kanskje den største bekymringen for en felles løsning og da spesielt der det er snakk om å dekke spesielle sektorvise behov med kort ledetid for implementasjon. Det kommer mye an på styrings- og forvaltningsregimet for løsningen og en endringsdyktig og fleksibel organisasjon med gjennomføringskraft som forvalter en felleskomponent optimalt, vil kunne veie opp for bekymringene til en viss grad. For «Felles» antas dårligere endringsevne for behov som ikke er felles og at «Hybrid» eller «Sektor» vil komme bedre ut gjennom dekking for sektorvise endringsbehov. Alle felles endringer, vil på den andre siden kreve mindre total innsats i en felles løsning, så her antas det en balanse, der «Sektor» trolig vil komme dårligst ut, mens «Hybrid» og «Felles» vil komme bedre ut.

4.6.10 Gjennomføringsevne

Gjennomføringsevnen forventes å være noe høyere på «Hybrid» enn på «Felles» ved at man ikke låser seg til å løse spesielle behov i fellesløsningen men løse disse utenfor. For sektorspesifikke behov som ikke dekkes av «Felles» antas «Hybrid» eller «Sektor» å dekke disse best. Hvordan disse balanserer hverandre, er det utfordrende å si noe konkret om, men «Null» krever ikke gjennomføringsevne og kommer derfor gunstig ut.

4.7 Overordnet gruppering av tjenester

Dersom man velger å gå mot et samlet felles register for fullmakter, vergemål og foreldreansvar, vil det tvinge seg fram et spørsmål om hvilken grad av granularitet disse skal ligge på i forhold til hvilke tjenester de skal gjelde for. Det kan være uhensiktsmessig å detaljere opp tusenvis av offentlige tjenester på representasjonsforhold på sentralt nivå. I stedet kan man se for seg en taksonomi for offentlige tjenester, der man har et begrenset antall overordnede tjenesteområder (TO) som tilsvarer et sett med tjenestetilganger i de ulike etatene. En slik tilnærming vil kreve at man tydelig definerer hva som inngår i de ulike tjenesteområdene, men må samtidig være fleksibel nok for at man kan inkludere at nye tjenester kommer på det lokale nivået. En skjematisk fremstilling ser man i Figur 8.



Figur 8: Taksonomi for offentlige tjenester på et sentralt og lokalt nivå

Utfordringen her vil være å kategorisere tjenesteområdene, og dette er noe som må kartlegges i påfølgende arbeider. En mulig retning er å knytte det til livshendelser, hvor for eksempel en alvorlig akutt sykdom gjør det nødvendig å bli representert på en rekke områder. For eldre kan man tenke seg flere faser, der innbyggeren i økende grad må la seg representere av andre.

4.8 Analoge kanaler for representasjonsforhold

Selv ved en omfattende digitalisering av representasjonsforhold, og da særlig fullmakter, vil det fortsatt være behov for analoge kanaler, av to grunner:

- En andel av befolkningen kan eller ønsker ikke å ta i bruk digitale løsninger, det vil si at man vil behøve en analog kanal for å registrere fullmakter
- Det er ikke hensiktsmessig å ta høyde for alle potensielle scenarier for representasjon i utviklingen av digitale løsninger, slik at man i noen tilfeller vil anse det som mer kostnadseffektivt å beholde det analogt

En utredning av digitale løsninger for representasjonsforhold bør derfor også ta i betraktning analoge kanaler.

5 Anbefalinger og videre fremdrift

Det anbefales at man høsten 2015 jobber med tre områder:

- 1) Tilgjengeliggjøre datagrunnlag,
- 2) Definere og prioritere egnede tjenesteområder
- 3) Videreføre utredning av løsningsalternativer

Det første punktet er naturlig å se i sammenheng med felleskomponenten Folkeregister, og ansvaret bør legges dit. De to andre aktivitetene bør inngå i videreføringen av forprosjektet. For øvrig vil den første og andre anbefalingen ha stor nytteverdi uavhengig av løsningskonsept man kommer fram til i arbeidet med det siste punktet. Alle tre områder må koordineres mot andre pågående prosjekter og tiltak som beskrevet som avhengigheter i 1.2.

For å sikre rask oppstart er det hensiktsmessig at nødvendige beslutninger tas av styringsgruppen for Skate før sommeren.

5.1 Tilgjengeliggjøre datagrunnlag

5.1.1 Vergemål

Manglende oversikt over vergemål og vergemålets omfang er til hinder for å utvikle tjenester for verger.

Det anbefales derfor at det nedsettes en gruppe ledet av Skatteetaten (som sentral folkeregistermyndighet), sammen med Statens sivilrettsforvaltning (som sentral vergemålsmyndighet) og representanter for viktige interessenter som skal jobbe med følgende:

- Lagring av eksisterende og nye vergemål som strukturerte data i vergemålsmyndighetens saksbehandlingssystem
- Etablering av løsning som oppdaterer elektronisk alle vergemål i Folkeregisteret
- Tilgjengeliggjøring av informasjon om vergemål i Folkeregisteret til konsumenter med hjemmel og tjenstlig behov for opplysninger om vergemål

5.1.2 Foreldreansvar og barnevernets omsorgsovertakelser

Manglende tilgang på datagrunnlaget for omsorgsovertakelse medfører risiko for at foreldre med innskrenket foreldreansvar får urettmessige tilganger i tillegg til at de som har overtatt denne omsorgen ikke får tilgang til å utøve denne myndigheten. I likhet med foreldreansvar vil omsorgsovertakelse være

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

taushetsbelagt om det kommer med i Folkeregisteret, og offentlige myndigheter behøver lovhemmel for å få utlevert dette.

Det anbefales derfor at det nedsettes en gruppe ledet av Skatteetaten (som sentral folkeregistermyndighet), sammen med Bufdir, KS, samt noen representanter for viktige interessenter, som jobber med følgende:

- Etablering av løsning der datagrunnlag for omsorgsovertakelser blir strukturert, lagret sentralt og oppdateres fortløpende
- Tilgjengeliggjøring av datagrunnlag for omsorgsovertakelser for offentlige etater
- Synliggjøring av rettigheter og ansvar for foreldre, barnevernstjenesten og fosterforeldre/barnevernsinstitusjon ved omsorgsovertakelse
- Vurdere om det, helt eller delvis, er grunn til å endre krav om lovhemmel for å hente ut informasjon om foreldreansvar og omsorgsovertakelse

5.1.3 Advokater

Manglende tilgang til oversikten over praktiserende advokater og rettshjelpere gjør at man ikke kan utvikle en elektronisk løsning der disse kan opprette en fullmakt uten at innbygger eksplisitt aksepterer den.

Det anbefales derfor at et av medlemmene i Skate leder en gruppe bestående av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Advokatforeningen, Juristforbundet, Domstolsadministrasjonen og minst to store etater som i stor grad forholder seg til advokater, som skal jobbe med følgende:

- Tilgjengeliggjøring av Tilsynsrådets register over praktiserende advokater og rettshjelpere utover dagens oppslagsverktøy
- Utreting av hvordan advokater i framtiden skal kunne opptre som fullmektig elektronisk

5.2 Definere og prioritere egnede tjenesteområder

For å kunne utvikle samlede tjenestetilbud for verger og fullmektiger på tvers av etater er det viktig å definere hvilke overordnede tjenesteområder som er egnet. Med tanke på vergemål kan dette supplere det personlige og økonomiske området, og med dette tilpasse tjenestetilbudet bedre til oppgavene til vergen.

Det anbefales derfor at Skate viderefører vårens foranalyse til høsten, og inviterer lokal og sentral vergemålsmyndighet inn i dette arbeidet, som jobber med:

- Kategorisering av overordnede tjenesteområder for vergemål, fullmakter og fremtidsfullmakter

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

- Etablering av løsning der disse kategoriene blir lagret og tilgjengeliggjort for offentlige etater (henger sammen med 5.1.1)

Tidsrammen for dette arbeidet bør sees i sammenheng med implementering av ny saksbehandlingssystem for vergemålsmyndigheten mot slutten av 2015, og påfølgende strukturering av vergemål etter dette. Ideelt sett burde ovennevnte kategorier være på plass før dette arbeidet påbegynnes.

5.3 Videreføre utredning av løsningsalternativer

På dette stadiet i foranalysen foreligger det ikke grunnlag for å ta en avgjørelse vedrørende løsningskonsept. Det anbefales derfor at Skate viderefører arbeidsgruppen for å jobbe videre med:

- Ytterligere behovskartlegging, særlig med tanke på felles behov.
- Videre vurdering av løsningskonsepter, herunder kost / nytte og vurdering av eksisterende felleskomponenter.
- Identifisere eventuelle behov for endring eller utvikling av regelverk.
- Vurdere felles behov for dialogtjenester.
- Vurdere om samtykke skal inkluderes i konsept for fullmaktsløsning.
- Vurdere innvirkning av andre representasjonsforhold, herunder dødsfall, konkurs og gjeldsordning.

Håndtering av fullmakter og annen representasjon for innbyggere

Vedlegg

A. Rettslige rammebetingelser og krav