

Konsekvenser av avvikende sivilstandsopplysninger for alderspensjon

Prosjektrapport DRI3001

Våren 2007

av

Morten Adelsten Bentsen

Bente-Lill Gillingsrud

Line Spongsveen

Innholdsfortegnelse

Konsekvenser av avvikende sivilstandsopplysninger for alderspensjon.....	1
Prosjektmandat	1
NAV's delegererte myndighetskompetanse	1
NAV's pensjonssystemer og kodeverk.....	1
Sivilstandskoder i TPS	2
Sivilstandskategorier i DSF.....	2
Ulikheter i kodeverket.....	3
Kapittel 2: Datamaterialet	3
Ulike avvikstyper i datamaterialet.....	3
Problemstillinger	3
Avgrensning	4
Kapittel 3: Teoretiske modeller og relevante lover	4
Transformasjon.....	4
Rettsikkerhet.....	4
Forvaltingsloven.....	5
Folketrygdloven	5
Personvern og interesseteorien.....	6
Kapittel 4: Kan avvikene forklares?.....	6
Mulige årsaker til avvikene	7
Forklaringsmodell 1: Ulike kategoridefinisjoner i DSF og TPS.....	7
Forklaringsmodell 2: Forsinkelser i oppdateringen av DSF	8
Forklaringsmodell 3: Forsinkelser i oppdateringen av TPS.....	9
Forklaringsmodell 4: Opphør av separasjon kun meldt til NAV	9
Forklaringsmodell 5: Livssituasjoner med spesiell koding i DSF	9
Forklaringsmodell 6: Utenlandssaker.....	9
Forklaringsmodell 7: Feil i faktatransformasjon	10
Forklaringsmodell 8: Strategisk rapportering fra alderspensjonisten	10
Avvik uten forklaringsmodeller. Avvikstype 9.....	10
Datamaterialets aksepterte avvik, Avvikstype 10	11
Ingen avvik, Avvikstype 0	11
Forklaringsmodeller pr kategorikombinasjon	11
Kapittel 5: utfordringer.....	12
Krav til gjenbruk av data.....	13
Sivilstandskategoriene har ikke lik definisjon.	13
Opplysningskvalitet i forhold til personopplysningslovens krav	13
Opplysningskvalitet fra et rettsikkerhetsperspektiv	13
Hvordan fortsatt benytte TPS til pensjonsberegning?.....	14
Felt for tilleggskode for ”faktisk sivilstand”	14
Registeroppslag	14
Regelverksharmonisering?	15
Saksbehandling og dokumentasjon i forvaltningen	16
Kapittel 6: Følger det plikter for NAV når de endrer sivilstandsopplysninger i sine registre?	17
Enkelt vedtak eller forskrift?	17
Veilednings-, informasjons-, og opplysnings - plikt?	17
Er forhåndsvarsling nødvendig?.....	18
Unntak fra varslings- og informasjonsplikten	18
Hva er godt opplyst?	19
Begrunnelse for vedtaket?.....	19
Betydningen av «vesentlig» og «avgjørende»	20
Ansvarlig taushet og åpenhet som service i et etisk perspektiv	22
Skjønnsutøvelse og rettferdighet.....	22
Avslutning	23
Referanser.....	24

Konsekvenser av avvikende sivilstandsopplysninger for alderspensjon

Bakgrunnen for vårt prosjekt er Norges Arbeids- og Velferdsdirektorats (NAV) pensjonsprosjekt. Pensjonsprosjektet bygger igjen på Stortingets vedtak fra 2007 om pensjonsreformen (AID, 2007). Pensjonsreformen krever et nytt informasjonssystem som er under utarbeiding i NAV. Frem til nytt informasjonssystem innføres benytter NAV det gamle pensjonssystemet, Det Sentrale Folketrygdsystem (DSF), for beregning av pensjon. Infotrygd brukes som saksbehandlingssystem, jf. figur 1.

I den nye pensjonsløsning (NPL), som er under utarbeiding, ønsker NAV å benytte seg av personopplysninger fra Skattedirektoratets folkeregister, som importeres i NAVs eksisterende felles personopplysningsdatabase, Trygdeetatens personopplysningssystem (TPS).

Vårt prosjekt tar utgangspunkt i avvik pensjonsprosjektet har funnet mellom registrerte sivilstandskoder i DSF og TPS, under systemutviklingen av den nye pensjonsløsningen (NPL).

Prosjektmandat

Prosjektets mandat er utarbeidet av prosjektgruppen i samarbeid med prosjekteier i NAV Steinar Roppen Olsen og Martin Andresen, NAV. Mandater er godkjent av alle parter.

Prosjektets formål beskrives i mandatet på følgende måte:

«Formålet med prosjektet er å tolke et utsnitt av datagrunnlaget med utgangspunkt i demokrati, rettigheter og personvern. Vi vil beskrive vår tolkning av årsakene til avvik, hva dette innebærer og eventuelle mulige tiltak for å rette opp avvikene.»

Mandatet er vedlagt som vedlegg 1: "Omforent mandat."

NAVs delegerede myndighetskompetanse

Statsorganer som nemnder, vesen og direktorater må ha tillatelse for å delegerer myndighet internt, som for eksempel en tillatelse, lov, departementvedtak eller kgl. Res.

Forvaltningsorganer som har fått delegeret myndighet til det, har en kompetanse til å utferdige forskrifter og andre administrative regelverk (forskrifter, instruksjer, retningslinjer, rundskriv). Det viktigste disse statsorganer gjør er å treffe avgjørelser i enkeltsaker, og de viktigste enkeltavgjørelsene kalles «enkeltvedtak» etter forvaltingsloven (Boe1993:466).

NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet) er et direktorat under arbeids- og inkluderingsdepartementet og får sin myndighet delegeret fra departementet i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kan konkluderes med at NAV iverksetter Regjeringens og Stortingets vedtak og at NAV utferdiger forskrifter og bestemmelser av administrativ art.

NAVs pensjonssystemer og kodeverk

I dag eksisterer det fire relevante registre med sivilstandsopplysninger knyttet til enkeltpersoner relevant for pensjonsberegningen i NAV. Disse er Skattedirektoratets sentrale folkeregister, NAVs Infotrygd, DSF og TPS.

Både Infotrygd og TPS mottar sivilstandsopplysninger fra Folkeregisteret. Sivilstandsopplysninger i DSF legges inn eller oppdateres manuelt av en saksbehandler i NAV. Kilden til sivilstandsopplysningene kan være skjerm bilde i Infotrygd, kravblankett om alderspensjon, eller fra annen dokumentasjon fra pensjonisten.

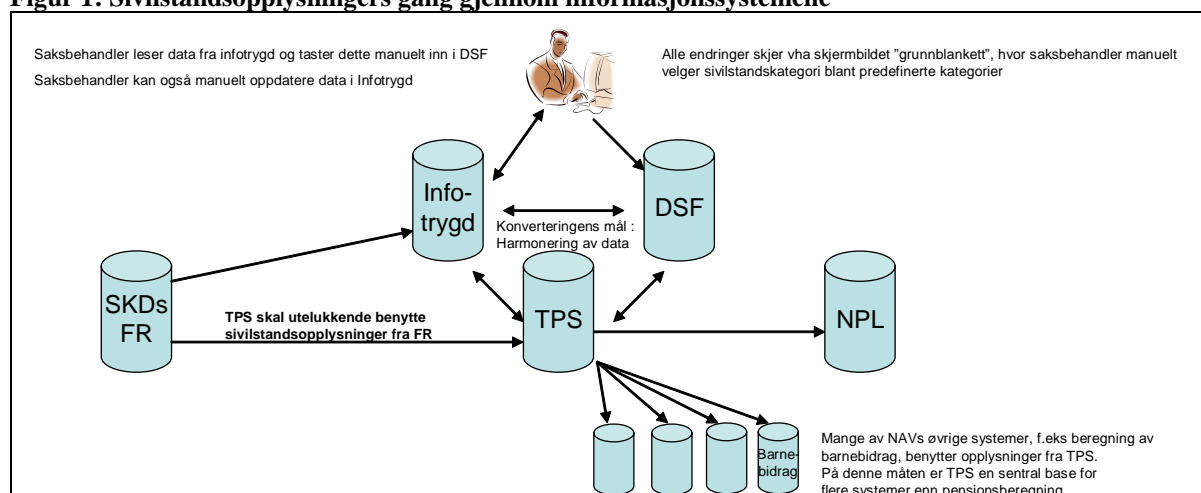
NAV gjør alderspensjonisten oppmerksom på meldeplikten bl.a. for sivilstandsendringer flere steder; på orienteringen som ligger ved kravblanketten for alderspensjon (NAV, 2005), i

pensjonsbrevet, som alle mottar ved innvilget alderspensjon, og på pensjonsutbetalings-slippene to ganger årlig (Rikstrygdeverket, 1997).

Folkeregisteret baserer seg hovedsakelig på sivilstandsendringsmeldinger fra norske offentlig myndigheter. Folkeregisteret har derfor tilnærmet fullstendig oversikt over norskregistrerte juridiske sivilstandsendringer. Utenlandske sivilstandsendringer for norske innbyggere skal også meldes til Folkeregisteret, men dette skjer ikke alltid (Roppen-Olsen, 2007b).

Figur 1 viser hvordan sivilstandsopplysninger kan bevege seg fra Folkeregisteret og gjennom NAVs ulike fagsystem og registre.

Figur 1: Sivilstandsopplysningers gang gjennom informasjonssystemene



Sivilstandskoder i TPS

Vi har i denne oppgaven satt likhetstegn mellom sivilstandsopplysningen i Folkeregisteret og TPS. Dette er ikke helt korrekt da Folkeregisteret og TPS har forskjellig datamodeller (Andresen, 2007b), men vi mener likevel at risikoen for feilslutninger basert på denne forskjellen er minimal. Selve sivilstandskodene i TPS og Folkeregisteret er noe ulike, men dette er lingvistiske forskjeller. Kategoriene er, slik vi forstår det, helt overlappende.

I tabell 1 viser vi definisjonene på TPS-kodene og hvordan TPS-kodene henger sammen med Folkeregister-kodene.

Tabell 1: Kategoriene i TPS og Folkeregisteret

TPS-Kategori	TPS-Beskrivelse	Folkeregister-kategori ¹
ENKE	Enke/mann etter ekteskap etter ekteskapsloven	Enke
GIFT	Gift etter ekteskapsloven	Gift
REPA	Registrert partnerskap etter partnerskapsloven	Registrert partner
GJPA	Gjenlevende partner.	Gjenlevende partner
SEPA	Separert partner	Separert partner
SEPR	Separert ektefelle	Separert
SKIL	Skilt ektefelle	Skilt
SKPA	Skilt partner	Skilt partner
UGIF	Ugift (aldri gift)	Ugift
NULL	Dette er personer som finnes i DSF men ikke i TPS.	

Sivilstandskategorier i DSF

Kategoriene i DSF er basert på Folketrygdloven. Ved utviklingen og vedlikehold av DSF har det skjedd en transformasjon av folketrygdlovens kategorier til DFSs koder, jf avsnittet «Transformasjon», på s. 4 og avsnittet om folketrygdloven på s.5.

¹ Folkeregisterforskriften, § 30

Sivilstandskategoriene i DSF er nødvendige for å kunne beregne korrekt pensjonsytelse i forhold til sivilstand, fordi alderspensjonsberegningen skal ta utgangspunkt i alderspensjonistens faktiske livssituasjon og ikke den juridiske sivilstanden (Rikstrygdeverket, 1997, § 3-2 fjerde ledd).

Som vi ser av tabell 2 er DSF-kategoriene lingvistisk forskjellige fra TPS-kategoriene, og som vi vil vise i Kap 4: Forklaringsmodell 1 er kategoridefinisjonene også ulike.

Tabell 2: Kategoriene i DSF

Kategori	Beskrivelse
A	Gifte eller registrert partnere som lever atskilt
E	Enke/enkemann etter ekteskap eller registrert partnerskap
G	Gift etter ekteskapsloven, samt utenlandsk ekteskap anerkjent i Norge
P	Registrert partner etter partnerskapsloven
S	Skilt (både ektepar og registrerte partnere)
U	Ugift (aldri gift)
V	Samboer
W	Samboer med felles barn, eller tidligere ektefeller

I denne rapporten har vi valgt å benytte notasjonen DSF/TPS for å henvise til de ulike avvikskombinasjonene. F.eks A/GIFT viser til avviket mellom DSF og TPS hvor pensjonistene er registrert med A (gift men lever atskilt) i DSF og med GIFT i TPS.

Ulikheter i kodeverket

Sivilstandskategoriene i DSF og TPS er ikke identiske. Sivilstandskategoriene populeres på ulike måter i DSF og TPS. I DSF tastes dette manuelt inn av saksbehandler, kilden kan være Infotrygd eller informasjon fra pensjonisten. I TPS importeres sivilstand direkte fra Folkeregisteret og Folkeregisteret er kilden til opplysningen om sivilstand.

Kapittel 2: Datamaterialet

Datamaterialet vårt består av en tabell med aggregerte tall. Tallene angir antall personer med ulike registreringer i DSF og TPS, fordelt på mulige kategorikombinasjoner. Datamaterialet har ingen personidentifiserbare opplysninger.

Ulike avvikstyper i datamaterialet

Ved gjennomgang av datamaterialet har vi delt avvikene inn i flere typer:

- A. Store avvik som vi antar har en eller flere systematiske årsaker
- B. Små avvik som vi antar kan skyldes saksbehandlingsfeil
- C. Avvik som gir ytelsesendringer i grunnpensjon
- D. Avvik som ikke gir ytelsesendringer i grunnpensjon
- E. Registreringen i DSF ligger kronologisk et steg etter TPS, jf. tabell 4
- F. Registreringen i DSF ligger kronologisk et steg før TPS, jf. tabell 4
- G. "Ulovlige" sivilstander. Dvs. der restriksjonen på oppdatering av sivilstand ikke er fulgt, jf. tabell 4

Vi begrenser oss i denne oppgave til å drøfte i hovedsaklig konsekvensene av avvikstypene C og D i kapittel 6.

Avvikstype A vil bli gjennomgått i kapittel 5.

Problemstillinger

Hvis de registrerte avvikene ikke håndteres på en god måte har dette både rettsikkerhetsmessige, personvernmessige og organisatoriske konsekvenser. F.eks kan endringer i sivil-

standsopplysninger gi økonomiske konsekvenser i pensjonsutbetalinger for en rekke pensjonister.

Vi ser følgende problemstillinger som vi vil belyse i denne rapporten.

- Kan avvikene forklares?
- Utfordringer ved sammenslåinger av registre.
- Følger det plikter for NAV når de endrer sivilstandsopplysninger i DSF og TPS?

Avgrensing

Det er en utfordring å prøve å gjøre en analyse av det tallmaterialet som vi har mottatt ifra NAV. Dette fordi vi umulig kan se hele bildet. Derfor vil det kun være en del “hypoteser”, som vi har dannet oss, som vi rimelig enkelt kan uttale oss om. Datamaterialet gir kun grunnlag for å uttale oss om grunnpensjon for pensjonister med løpende alderspensjonsytelser.

Vi fikk i begynnelsen av prosjektet vårt utlevert en oversikt over registrerte avvik mellom dagens system, DSF og det nyere TPS.

Vår analyse tar derfor utgangspunkt i dette tallmaterialet.

Siden vi har hatt begrenset tid på oss, har vi ikke hatt som intensjon å dykke ned i programkoden, og unnlater derfor å diskutere om hvorvidt det har blitt gjort feil ved transformeringen og lovtolkningen da IKT systemene ble laget. Vi har heller ikke hatt noe dokumentasjon tilgjengelig som kunne ha beskrevet systemene. Dette gjør at vi kun har brukt det utleverte materialet som utgangspunkt for analyse og drøftelse.

Kapittel 3: Teoretiske modeller og relevante lover

Transformasjon

Ved utvikling av informasjonssystemer for forvaltningsorgan, i dette tilfelle et system for å støtte pensjonsberegning og pensjonsvedtak, velges relevante deler av forvaltningsorganets arbeidsprosesser, rettskilder og opplysningskategorier. Dette danner utgangspunkt for systemutviklingen av det framtidige informasjonssystemet. Det er verd å merke seg at i systemutvikling er valg og beslutninger like viktige som programmeringen (Schartum, 1994).

I dette prosjektet har vi sett nærmere på de valg og beslutninger som er gjort i forbindelse med transformasjonen av lovens kategorier for å beskrive sivilstand til databasenes (DSF og TPS) definisjoner av sivilstand.

Når et informasjonssystem er i bruk koder saksbehandler faktaopplysninger vha de tilgjengelige kategoriene som finnes i systemet. Dette kaller Schartum (1994) faktatransformasjon for å presisere at dette også er rettslige beslutninger hvor valg gjøres som kan ha betydning for den enkeltes rettigheter og plikter. Valg av sivilstandskode i DSF er et eksempel på faktatransformasjon.

På denne måten har det ved hver registrerte sivilstand i DSF skjedd minst to transformasjoner fra den virkelige verden. Første gang da systemet opprinnelig ble designet og siste gang da saksbehandler foretok en faktatransformasjon av faktisk sivilstand til en DSF-kode og oppdaterte alderspensjonistens sivilstand.

Rettsikkerhet

Rettsikkerhetsprinsippet krever at offentlig myndighetsutøvelses skjer innenfor rettslige rammer. Det søkes slik å legge en garanti for at rettigheter blir respektert og at individet blir beskyttet mot krenkelser. Legalitetsprinsippet er det viktigste prinsippet og innebærer «(...) at offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn i borgernes rettsstilling, ved

forbud eller påbud eller på annen måte» (Fimreite & Grindheim 2001:47). Rettsikkerhet setter krav til det materielle innholdet i lovene, som f. eks definisjoner og rettskilder, og hva lover faktisk kan tillate. Kravet til rettferdighet ligger i de minimumskrav som lovene oppstiller og kalles den materielle rettsikkerhet. De fire materielle rettsikkerhetskrav er; nødvendig hjemmel, riktig lovanvendelse, korrekt fakta, saklig og forsvarlig skjønn. Noen av disse ligger manifestert i grunnloven. (Ohnstad 2001, Boe 1993, Bernt 2003). Den prosessuelle rettsikkerheten ligger hovedsaklig forankret i forvaltningsloven og offentlighetsloven (Boe 1993:468).

Forvaltningsloven

Rettsikkerhetsprinsippene garanteres blant annet gjennom forvaltningsloven som kan tolkes som en minimumslov for rettsikkerheten til borgeren i forvaltningssaker. Forvaltningsloven oppstiller fem hovedregler (Boe 1993:732)

- Utredningsprinsippet: Plikt til å utrede en sak, fvl § 17 første ledd.
- Det kontradiktoriske prinsippet: Plikten til å gi forhåndsvarsel, fvl § 16 og Forutberegnelighetsprinsippet: plikten til å holde parter løpende underrettet, fvl §§ 17 annet til tredje ledd.
- Plikten til å holde parter løpende underrettet, fvl § 17 annet til tredje ledd.
- Offentlighetsprinsippet: Krav på å se dokumenter, fvl §§ 18-21 offl §§ 1-9.
- Forsvarlighetsprinsippet: Begrunnelsesplikten, følger av fvl §§ 24-27.

Forsvarlig saksbehandling begrunnes i tre hovedhensyn; styring og demokrati, forvaltning av felles verdier og hensyn til berørte parter. (Graver 1996:14, referert i Ohnstad:2001).

Det som er avgjørende er om vedtaket er et «enkeltvedtak» etter fvl § 2 b. I motsatt fall kan forvaltningene velge å se bort fra de overnevnte plikter. Det kan også være andre begrensninger i forvaltningsloven eller andre lover (eksempelvis grunnloven og muligens offentlighetsloven etter lex superior-prinsippet) som gjør at deler av pliktene som følger av enkeltvedtak delvis eller helt kan eller skal velges bort.

Kravene for at et vedtak skal være et enkeltvedtak er at det treffes en avgjørelse under utøving av offentlig myndighet som er bestemmende for en eller flere bestemte personer.

Folketrygdloven

Lov om folketrygd, spesielt § 1-5, kap 3, 19 og 21, samt Rundskrivene fra Rikstrygdeverket setter vilkårene for rett til pensjon og hvordan pensjonsytelsen skal beregnes.

Formålet med alderspensjonen defineres i § 19.1 som å sikre inntekt personer som har fylt 67 år. I § 3.1 spesifiseres pensjonsytelsen som bestående av flere komponenter; grunnpensjon, tilleggspensjon og sær- og forsørgingstillegg. Den videre diskusjonen tar kun for seg grunnpensjonen, jf. datamaterialet og avgrensning.

Kap. 19 omhandler alderspensjonen og setter vilkårene for rett til alderspensjon. Ftl § 1-5 definerer sivilstand og hvorledes dette skal forstås i folketrygdloven. Det presiseres i rundskrivene at det er den faktiske situasjonen som skal danne utgangspunkt for pensjonsberegningen og ikke den juridiske. Kap 3 tar for seg hvilke kriterier og beregningsregler som bestemmer ytelsens størrelse.

Pensjonistens sivilstand påvirker ikke rett til alderspensjon, men sivilstand kan påvirke beregningen av grunnpensjonen og eventuelt særtillegg. For gifte, samboere, registrert partner, samboere med felles barn og samboere som tidligere har vært gift med hverandre avkortes grunnpensjonen med 15 %, gitt at ektefelle/partner har pensjon eller inntekt større enn to ganger grunnbeløpet.

Personvern og interesseteorien

Personopplysningsloven

Personopplysningsloven setter noen rettslige krav til behandling av personopplysninger. På denne måten garanterer pol for personvernet på en del områder. Lovens formålsbestemmelse i pol § 1 sier at loven skal «beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger». Spesielt pol §§ 11.1 d. og e. og 14 er aktuelle for NAV i forbindelse med avvikshåndteringen.

Spesielt vil vi peke på personopplysningslovens § 11 som angir grunnkrav til behandling av personopplysninger, hvor § 11.1 d og e som krever at opplysningene skal være «korrekt og oppdaterte» og «tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen» anses som de viktigste i forbindelse med avvikshåndteringen.

Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 3 3.ledd delegerer oppgaven som behandlingsansvarlig etter Personopplysningslovens §§ 2 nr. 4, 13 og 14 til NAV. I forbindelse med avvikshåndteringen vil vi trekke frem § 14 1. ledd som krever at «[d]en behandlingsansvarlige skal etablere og holde ved like planlagte og systematiske tiltak som er nødvendig for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningens kvalitet.»

Det påligger også en plikt til å varsle om uriktige registrerte opplysninger til vedkommende som er registrert, jf pol § 27.

Interesseteorien

Interesseteorien er et teoretisk verktøy for å analysere personvernkonsekvenser av ulike situasjoner. Interesseteorien tar utgangspunkt i 5 ideelle interesser med underkrav en tenker seg at borgeren ønsker ivare tatt for å beholde selvråderetten over og begrense andres tilgang til opplysninger om egen person (Schartum & Bygrave, 2004).

Kapittel 4: Kan avvikene forklares?

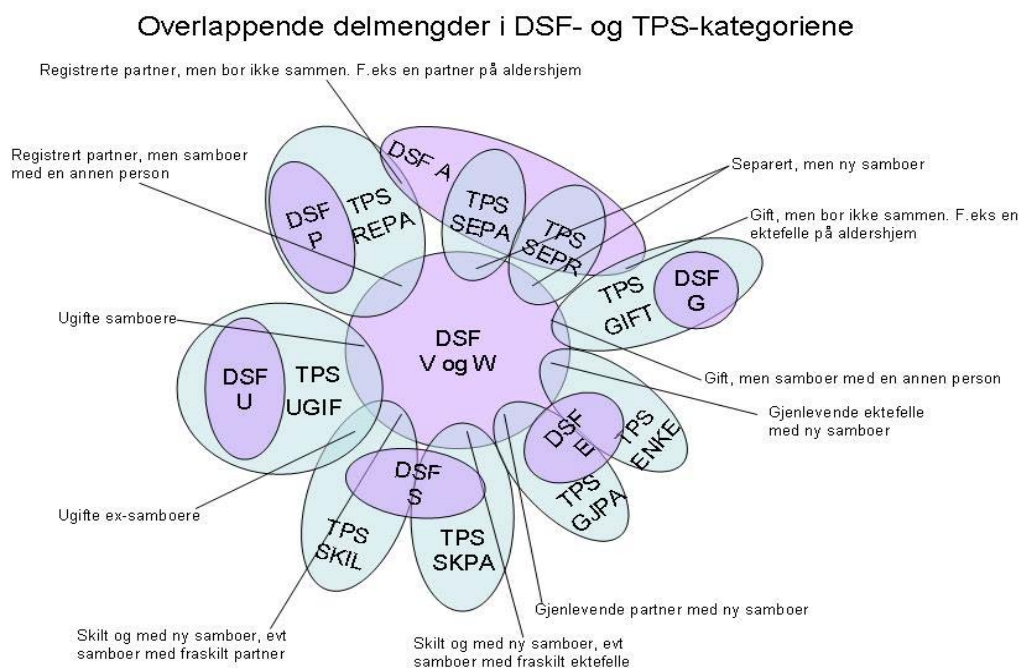
Ut i fra de ulike typene avvik vi har funnet i datamaterialet, jf. avsnittet «Ulike avvikstyper i datamaterialet», mener vi at deler av avvikene kan forklares.

Sivilstandskodene i DSF og TPS er ikke identiske. Dette har sin bakgrunn i at sivilstandskategoriene i TPS og DSF baserer seg på ulikt regelverk og skal oppfylle ulike formål, jf. tabell 4. Dette medfører problemer ved konvertering.

Tabell 3: Ulike definisjoner av sivilstandskategoriene

	DSF	Folkeregisteret
Formålet med kategoriene	Sikre oppfyllelse av Folketrygdlovens bestemmelser om hvordan sivilstand påvirker rett til og beregning av pensjon	Nasjonalt register over alle norske innbyggers juridiske sivilstand. Benyttes bl.a. til å teste ekteskapsvilkår, jmf Lov om ekteskap.
Regelverk	Hovedsakelig Ftl §1-5	Lov om Folkeregister, Forskrift om folkeregister.
Sivilstandsdefinisjon	Faktisk sivilstand/livssituasjon. Hvorvidt pensjonisten bor alene eller sammen med en annen person i et ekteskapsliknende forhold, samt historisk relevant tilleggsinformasjon	Juridisk sivilstand.

De to ulike definisjonene av sivilstand medfører at de ulike sivilstandskategoriene har overlappende delmengder, for gitte livssituasjoner. Dette er illustrert i figur 2.



Figur 2: Overlappende delmengder i DSF- og TPS-kategorien

Mulige årsaker til avvikene

Under presenterer vi åtte sannsynlige forklaringsmodeller for avvik. Disse har vi har satt inn i tabell 5 for å synliggjøre hvilke forklaringsmodeller vi mener passer for de ulike kategori-kombinasjonene. Vi gjør oppmerksom på at våre forklaringsmodeller ikke må forstås som uttømmende forklaringer på avvikene, men kun som innspill som kan benyttes i videre analyser og avvikshåndtering.

Forklaringsmodell 1: Ulike kategoridefinisjoner i DSF og TPS

I TPS er juridisk sivilstand registrert. Disse er importert fra Folkeregisteret (jf. Kap. 1, avsnitt NAVs pensjonssystemer og kodeverk og figur 1).

I motsetning til TPS baserer sivilstandsregistreringene i DSF seg på den faktiske sivilstandssituasjonen til alderspensjonisten (Rikstrygdeverket, 1997, § 3-2 fjerde ledd). For flertallet av alderspensjonistene er juridisk sivilstand sammenfallende med faktisk livssituasjon. Likevel er det et stort antall alderspensjonister som ender opp i forskjellige sivilstandskategorier i DSF og TPS.

F. eks vil TPS-kategorien GIFT inneholde DSF-kategorien G, men også deler av DSF-kategoriene A, V og W². For alderspensjonister er særlig en delmengde av DSF-kategorien A ”gift, men bor atskilt”, spesielt viktig. Det er mange juridisk gifte alderspensjonister hvor en eller begge ektefellene bor på sykehjem. Disse skal ha full grunnpensjon, i motsetning til alderspensjonister som er gift og bor sammen, som skal ha en reduksjon i grunnpensjonen på 15 %. Alderspensjonister hvor en eller begge ektefellene bor på sykehjem kodes som A («gift

² Kategoriene V og W benyttes i DSF til samboere. W benyttes for samboere med felles barn og for samboere som tidligere har vært gift med hverandre. Disse behandles likt som ektefeller i forhold til pensjonsytelser. V benyttes til andre samboere som lever i et ekteskapsliknende forhold. Disse behandles ikke helt likt ektefeller i forhold til pensjonsytelser. Disse er relevante i forhold til faktisk sivilstand, men er ikke med i vårt datamateriale, derfor har vi valgt å slå disse to kategoriene sammen i våre diskusjoner.

men lever atskilt») i DSF, men pga deres juridiske sivilstand kategoriseres de i TPS som GIFT.

På den annen side inneholder DSF kategoriene A ikke bare de alderspensjonistene som har juridisk sivilstand gift, men som bor atskilt. DSF-kategoriene A inneholder også alderspensjonister som juridisk sett er separert og som bor alene. I TPS kategoriseres disse kun etter sin juridiske sivilstand, SEPR og SEPA, for henholdsvis separerte ektefeller og separerte registrerte partnere. For ytterligere å komplisere situasjonen finnes det juridisk separerte personer som bor sammen med en samboer, som er en annen enn den personen vedkommende er separert fra, og i DSF derfor kategoriseres som V eller W men som i TPS kategoriseres, etter sin juridiske sivilstand, som SEPR eller SEPA.

Det er ikke bare de nevnte kategoriene som overlapper. Ingen av kategoriene i TPS og DSF er helt sammenfallene. Vi utdyper ikke dette ytterligere men viser til figur 2.

Forklaringsmodell 1 er kun gyldig for følgende kategorikombinasjoner: A/GIFT, A/REPA, A/SEPA, A/SEPR, E/GJPA, S/SKPA, og alle kombinasjonene med V og W.

Forklaringsmodell 2: Forsinkelser i oppdateringen av DSF

Denne modellen tar sikte på å forklare de avvikene hvor DSF ligger ett trinn bak TPS, dvs A/SKIL, A/SKPA, A/ENKE, G/ENKE, U/GIFT, E/GIFT, E/REPA, S/GIFT, S/REPA, U/REPA, P/SEPA, G/SEPR.

Som beskrevet i avsnittet NAVs pensjonssystemer og kodeverk mottar Infotrygd melding fra Folkeregisteret om endringer i sivilstand. I Skattedirektoratets folkeregister opprettes alle med juridiske sivilstanden «ugift». Endringer i juridisk sivilstand begrenses av ekteskapsloven og partnerskapsloven. F. eks må man som hovedregel være separert 1 år før man kan bli skilt. Man kan ikke gifte seg eller inngå registrert partnerskap når man har juridisk sivilstand gift eller separert, man må først bli enke/mann eller skilt. For øvrige restriksjoner vises det til tabellen under.

Tabell 4: Krav til juridiske sivilstandsendringer

Ugift	Aldri hatt en annen juridisk sivilstand
Gift	Foregående sivilstand er enten ugift, skilt, skilt partner, enke/mann, gjenlevende partneren
Registrert partner	Foregående sivilstand er enten ugift, skilt partner, skilt, enke/mann eller gjenlevende partner
Separert	Foregående sivilstand er gift
Separert partner	Foregående sivilstand er registrert partner
Skilt	Foregående sivilstand er separert. Sivilstanden separert har vart i minst ett år.
Skilt partner	Foregående sivilstand er separert partner. Sivilstanden separert partner har vart i minst ett år.
Enke	Foregående sivilstand er enten gift eller separert
Gjenlevende partner	Foregående sivilstand er enten registret partner eller separert partner

Vi ser to mulige forklaringer for dette avviket. Den ene er at Infotrygd ikke oppdateres like ofte som TPS fra Folkeregisteret. Den andre er forsinkelser i saksbehandlers manuelle oppdatering av DSF på bakgrunn av endringsmeldingen fra Infotrygd.

Denne forklaringsmodellen kan benyttes for de avvikene der DSF ligger ett trinn bak TPS, jf. tabellen over. De tilfellene som saksbehandler feilaktig velger å oppdatere eller la være å oppdatere DSF handler om faktatransformasjonsfeil og fanges opp av forklaringsmodell 7.

Forklaringsmodell 3: Forsinkelser i oppdateringen av TPS

Denne modellen tar sikte på å forklare avvikene hvor DSF ligger ett trinn før TPS, dvs. G/ENKE P/ENKE, E/GIFT, E/REPA, E/SEPA, E/SEPR, S/SEPR, S/SEPA, G/UGIF, P/UGIF.

En mulig forklaring på disse avvikene er at det tar noe tid fra den juridisk sivilstandsending trer i kraft til Folkeregisteret mottar melding om dette og oppdaterer sine registre og overfører opplysningene til NAV.

Det ser ut til at NAV får beskjed om sivilstandsendingene før Folkeregisteret i noen tilfeller. Vi mener at en sannsynlig forklaring er at alderspensjonisten selv melder om endringen til NAV og denne trer i kraft i DSF før Folkeregistret rekker å bli oppdatert.

Forklaringsmodell 4: Opphør av separasjon kun meldt til NAV

Denne modellen tar sikte på å forklare avviket vi finner i kategorikombinasjonen: G/SEPR og P/SEPA.

Endringer av juridisk sivilstand meldes til Folkeregisteret av en offentlig myndighet. Unntak fra denne reglen er bl.a. opphør av separasjon, dvs. at ektefellene/registrerte partnere bestemmer seg for å gjenoppta ekteskapet/partnerskapet og flytter sammen igjen. Dette kan partene selv melde til Folkeregisteret. (Skatteetaten, 2005).

I likhet med antakelsen i forklaringsmodellene 3 og 6 antar vi at plikten til å melde endringer til NAV, evt. oppgi korrekt opplysning til NAV når man søker om alderspensjon er mer iøynefallende enn plikten til å informere Folkeregisteret, jf. kap. 1, avsnitt «NAV's pensjonssystemer og kodeverk».

Det er selvfølgelig mulig at noe av avviket vi finner i disse to kategorikombinasjonene også kan forklares av modell 2, dvs. at NAV ennå ikke har registrert separasjonen i DSF.

Forklaringsmodell 5: Livssituasjoner med spesiell koding i DSF

Denne modellen tar sikte på å forklare avviket vi finner i kategorikombinasjonen S/UGIF.

I Rikstrygdeverkets (1997) rundskriv til Folketrygdeloven står det:

«Dersom samboere etter § 3-2 femte ledd flytter fra hverandre er det ikke mulig å registrere dette på maskinell grunnblankett. Her må det fylles ut manuell grunnblankett IA21-06.05. For samboere etter § 1-5 som flytter fra hverandre kan derimot maskinell grunnblankett brukes. Feltet "Skilsmisse" brukes i disse tilfellene.» (Rikstrygdeverket, 1997, § 3-2 femte ledd)

Dette kan innebære at personer med juridisk sivilstand «UGIFT» i Folkeregisteret og TPS, som har vært samboer, men flyttet fra samboeren, i DSF, skal settes til S (skilt). Denne reglen, sammen med evt. utenlandssaker, mener vi er en tilstrekkelig forklaring på avviket vi finner i sivilstandskategorien "S/UGIFT".

Dette er et eksempel på en spesiell koding i DSF. Vi har ikke lett systematisk etter flere slike spesielle regler og utelukker derfor ikke at det eksisterer flere livssituasjoner som skal kodes på en slik måte at det oppstår avvik mellom DSF og TPS.

Forklaringsmodell 6: Utenlandssaker

Denne modellen tar utgangspunkt i at pensjonistene, som enten bor i utlandet eller har hatt sivilstandsendinger mens de bodde i utlandet kun har meldt endringen til NAV, og ikke til Folkeregisteret.

Vi mener at det er en sannsynlig forklaring at pensjonisten har meldt fra til NAV om faktisk sivilstand pga plikt som bl. a. presiseres på kravblanketten (NAV, 2005) for alderspensjon, men unnlatt meldeplikten til Folkeregisteret, da denne plikten ikke er like synlig for borgeren.

Denne modellen kan være en mulig forklaringsmodell for deler av avvikene i alle kategorikombinasjonene, unntatt der DSF-kategorien er ugift. Dog mener vi denne forklaringsmodellen hovedsakelig bør benyttes der DSF ligger mer enn ett trinn³ før TPS og ikke kan forklares vha forklaringsmodell 2 eller 3.

Forklaringsmodell 7: Feil i faktatransformasjon

Det er to typer saksbehandlerfeil vi mener kan falle inn under denne forklaringsmodellen. Den første typen er direkte tastefeil, dvs. at saksbehandler mentalt sett har valgt korrekt kode, men likevel taser inn en annen. Den andre typen er tolkningsfeil av regelverket, av endringsmeldingen fra infotrygd eller av kodeverket i DSF fra saksbehandlers side.

Det er ikke usannsynlig at det kan skje feil i transformasjonen av fakta. Regelverket for sivilstand, spesielt i rundskrivene, er nesten like uoversiktlig som de ulike livssituasjonene pensjonisten kan ha.

Avviket vi finner i kategorikombinasjonen G/REPA, som gjelder bare et par tilfeller, mener vi kan forklares vha denne modellen. Begge typer av faktatransformasjonsfeil kan i og for seg være gyldig for alle kombinasjoner, men bare som eneste forklaringsmodell hvis avviket er meget lavt. Er avviket større er det mer sannsynlig at det finnes en systematisk feilkilde.

Forklaringsmodell 8: Strategisk rapportering fra alderspensjonisten

Vi har for lite belegg for å kunne si konkret noe om denne avviksforklaringsmodellen. For vårt datamateriale mener vi at andre forklaringer kan være vel så sannsynlige. Denne modellen kan også kun være gyldig for de kombinasjonene hvor alderspensjonisten "tjener" på å ikke oppgi korrekt sivilstand til NAV, dvs. det skal være en ytelsesendring i alderspensjonistens favør ved å beholde DSF-kategorien fremfor TPS-kategorien. Dette er kun tilfelle for følgende avvikskombinasjoner i vårt datamateriale: A/GIFT, A/REPA, E/GIFT, E/REPA.

For A/GIFT og A/REPA mener vi forklaringsmodell 1 er en mer sannsynlig forklaring, dvs. at paret ikke bor sammen, men f. eks en eller begge bor på aldershjem. For E/GIFT og E/REPA mener vi at forklaringsmodellene 2 og 3 er vel så sannsynlige forklaringer på avviket.

Vi har ikke funnet belegg i vårt datamateriale som kan sannsynliggjøre at modellen om at alderspensjonisten forsøker å jukse seg til høyere pensjon er den beste forklaringsmodellen for noen av avvikskombinasjonene i vårt datamateriale.

Avvik uten forklaringsmodeller. Avvikstype 9.

For avvikskategorikombinasjonene U/ENKE, U/SEPR, U/SKIL har vi ikke funnet noen sannsynlig forklaringsmodell.

Vi synes det er merkelig at NAV i systemet DSF, kan operer med sivilstand U, for ugift, når Folkeregisteret og TPS har registrert en annen juridisk sivilstand, som ligger minst to trinn før DSF. Når det er mer enn ett trinns forsprang på sivilstanden mener vi at forsinkelse i oppdatering, forklaringsmodell 2, ikke kan brukes som forklaring. I Folkeregisteret kan en person som har hatt en annen juridisk sivilstand enn «UGIFT» aldri settes tilbake til «UGIFT» (Lunde, 2007), jf. tabell 4. I DSF kan heller ikke en person som i DSF har vært registrert med en annen juridisk sivilstand (A, G, E og P⁴) enn U settes tilbake til U (Roppen-Olsen, 2007a).

³ Sivilstandsregistreringene kan gjelde for forskjellige partnere. F.eks vil avvikskategorien E/SKIL kunne forklares på følgen måte: A gifter seg i Norge med B. B dør i Norge. Folkeregisteret har registrert A som ENKE. A flytter utenlands, men beholder alderspensjonsrettighetene fra Norge. I utlandet gifter A seg med C. Dette meldes ikke til Folkeregisteret Norge. A separeres fra C og senere skilles. Heller ikke dette meldes til Folkeregisteret i Norge. Når A søker NAV om alderspensjon oppgir hun/han sivilstand som skilt og dokumenterer overfor NAV sitt utenlandske ekteskap og skillsmisse. A skal således få alderspensjon som skilt.

⁴ S er her ikke tatt med, jf. forklaringsmodell 5

Vi synes disse avvikene er merkelige og velger derfor å klassifisere disse som uforklarlige feil. Mulige feilkilder kan være feil i saksbehandlingen, faktatransformasjonsfeil, transformasjons- eller systemfeil, og feilrapportering fra alderspensjonistens side.

Datamaterialets aksepterte avvik, Avvikstype 10

Pensjonsprogrammet har i forbindelse med konverteringer definert noen DSF verdier som gyldige TPS verdier. Dette fremkommer i datamaterialet både i form av beskrivende tekst i en tabell og ved at de definerte kategorikombinasjonen har 0 i avvik. Dette gjelder følgende kategorikombinasjoner: A/GIFT, A/SEPA, A/SEPR, E/ENKE, E/GJPA, G/GIFT, P/REPA, S/SKIL, S/SKPA og U/UGIF

Ved å studere figur 2 ser vi at alle DSF-kategoriene, med unntak av en, er en sann delmengde av en (eller to) TPS-kategorier. Unntaket fra dette er A/GIFT.

Vi kan ikke se at DSF-kategorien "A" uten videre kan være gyldig for TPS-kategorien "GIFT". Å gjøre om sivilstandskategoriene til pensjonister med kategori "A" i DSF til "GIFT" i TPS vil medføre en endring i grunnpensjonen. Sivilstandskategorien "A" i DSF tar for seg de pensjonistene som juridisk sett er gift, men lever atskilt, f.eks ved at en eller begge ektefellene bor på sykehjem. Å godta denne livssituasjonen er i seg selv ikke problematisk. Dette er nok i de fleste tilfellene korrekt. Men når TPS ikke har en egen kategori for denne livssituasjonen blir konverteringen problematisk. Bruk av TPS-kategorien "GIFT" vil gi feil materielt vedtak og redusere grunnpensjonen med 15 %. En tolkning av NAVs aksepterte avvik kan være at NAV mener at det er helt greit å endre sivilstandskoden fra DSF-kategoriene til TPS-kategorien. Dette mener vi ikke kan forsvares for kategorikombinasjonen A/GIFT. En annen tolkning er at NAV vet hva avviket skyldes og har en plan for å ta hånd om konsekvensene av avviket.

Ingen avvik, Avvikstype 0

Det er også noen steder i datamaterialet vårt at det er 0 i avvik, uten at dette er definert som gyldige kombinasjoner. I tabellen under er dette merket med 0.

Forklaringsmodeller pr kategorikombinasjon

I tabellen under er forklaringsmodellene plassert der vi mener de kan fungere som sannsynlige forklaringer på avviket.

	ENKE	GIFT	GJPA	REPA	SEPA	SEPR	SKIL	SKPA	UGIF
A	2	1,10	0	1	1,10	1,10	2	2	6
E	10	2,3	1,10	2,3	3	3	6	0	6
G	2,3	10	0	7	0	2,4	6	0	3
P	3	7	0	10	2,4	0	7	7	3
S	6	2	6	2	3	3	10	1,10	5
U	9	2	7	2	7	9	9	7	10
V	1	1	1	1	1	1	1	1	1
W	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Tabell 5: Forklaringsmodeller pr kategorikombinasjon

Ved sammenslåing av dataregistrene DSF og TPS har det oppstått avvik som skaper reelle problemer med konverteringen. Disse problemene er ikke bare av teknisk art, men problemer som skaper seriøse utfordringer som må håndteres på en forsvarlig måte.

Det kan nok hende at man må akseptere et visst avvik til enhver tid i systemene, så lenge det ikke finnes en felles forståelse av hvordan sivilstand skal defineres. Spørsmålet blir da om man kan leve med dette avviket, så lenge man er klar over at det finnes, og årsaken til det. Vi mener at det kritiske likevel blir hvor mange pensjonister som blir berørt av økonomisk konsekvenser.

Kapittel 5: utfordringer

Sammenslåing av dataregistrene TPS og DSF, som begge tilhører Trygdeetaten, slik at TPS heretter skal kunne benyttes av samtlige enheter i NAV (Aetat, Sosialkontoret, Trygdekontoret) medfører en del utfordringer med henblikk på utformingen av det nye systemet.

Disse utfordringene er ikke bare rent tekniske, men også organisatoriske. Vi ser i forbindelse med pensjonsprosjektet, at NAV vil møte noen utfordringer. Ikke bare skal de sammenstille data fra to forskjellige databaser, men dataene må også være konsistente med henblikk på innholdet som vedrører personopplysninger. Herunder ligger for eksempel den ulike forståelsen av viktigheten av enkelte personopplysninger, slik som sivilstand, og at de enheter (Aetat, Sosialkontorene og Trygdekontorene) som nå skal bruke et felles personregister TPS har forskjellig lover som utgangspunkt. Problemer kan oppstå når det er uenighet om hvorvidt sivilstand er viktig og hvordan sivilstand skal defineres.

Konsekvensene av avvikene som Pensjonsprosjektet har avdekket er at de vil ha et inkonsistent system, hvis ikke dette blir rettet opp. I forbindelse med dette vil behovet for organisatoriske endringer internt i NAV være like stort som retting av avvikene i datamaterialet.

Tidligere hadde etatene sine egne databaser med de opplysningene som var relevante for dem, og de hadde en egen organisasjon som tok seg av vedlikehold, oppdateringer og eventuelt videreutvikling av systemene. Nå som alle de tidligere etatene (Aetat, Trygdekontoret, Sosialkontoret) skal benytte seg av TPS, vil dette kreve et større samarbeide og samkjøring internt mellom de ulike etatene. I St.meld nr 17 (2006-2007) står det i kapittel 7.3.4 «Godt samspill kring felles registeropplysningar er nødvendig for å leggje til rette for utvikling av betre elektroniske tenester og ei meir effektiv elektronisk samhandling. Når fleire etatar er avhengige av opplysningar frå felles register vil forvaltningen av registeransvaret vere avgjerande.»

På et overordnet plan kan det virke som om utnyttelse av NAVs felles personregister, TPS, med automatisk import av opplysninger fra Skattedirektoratets folkeregister, er den eneste fornuftige løsningen. Gjenbruk av personopplysninger fra Folkeregisteret er både en forlokkende tanke fra et effektiviseringshensyn og et kvalitetsperspektiv, samtidig som gjenbruk av opplysninger fra nasjonale fellesregistre er blant de overordnede politiske føringene (AAD, 2004, St.meld nr. 16 (2006-2007)).

Klargjøring og bevisstgjøring av hvor ansvaret for fellesregisteret TPS skal høre hjemme, hvem som skal tilgang til databasen (roller og rettigheter), hvordan brukergrensesnittet skal se ut vil være avklaringer som må gjøres samtidig som pensjonsprosjektet jobber med å rette opp avvikene i datamaterialet. Det må gjøres beslutninger om hvor fleksibelt dette systemet skal være, blant annet med hensyn på hvor mange, og hvor ofte det skal tillates oppdateringer og endringer.

En samordning av de ulike driftsorganisasjonene som vil få ansvaret for å koordinere den videre bruken av fellesregisteret TPS vil være viktig i en slik prosess som NAV nå er inne i. Vi viser her til den diskusjonen som Schartum og Jansens (2007) har i artikkelen om elektronisk forvaltning og juss. Her påpeker de at et samordnings- og samhandlingsbehov i forvaltningen ofte resulterer i mer enn bare tekniske endringer, det vil også være tilstede et behov for organisatoriske endringer gjennom det å bygge opp en egen driftsorganisasjon for samarbeidet. Vi mener at den nye driftsorganisasjonen vil støte på mange nye utfordringer, slik som vektlegging av hvilke deler av systemet som er det vesentligste for å kunne få utført

en korrekt saksbehandling og ulike behov for systemendringer i de forskjellige enheten i NAV.

Velger man for eksempel å utvikle en ny organisasjons- infrastruktur med et bredere formål enn det de "gamle" driftsorganisasjonene hadde, kan dette være med på avhjelpe forvaltningsorganet til å løse de utfordringer som de nå vil kunne møte. Samt at dette kan være med på å fordele arbeidsoppgavene på en fornuftig måte internt i den nye organisasjonen.

Krav til gjenbruk av data

I st.meld nr 17:125-126 (2006-2007) stilles følgende krav til gjenbruk av data: «Dataene må ha lik definisjon. Definisjonen kan f.eks følge fra lov eller forskrift.»

I forprosjektrapporten Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor (AAD, 2004) settes det opp krav om interoperabilitet. Dette er et mye videre krav enn kravet i St. meld nr 17. Interoperabilitet kan deles inn i tre hoveddeler: teknisk interoperabilitet, semantiske interoperabilitet og organisatorisk interoperabilitet.

Videre stiller personopplysningslovens § 11 d og e opp generelle grunnkrav til behandling personopplysninger. Opplysningene skal være «tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen og korrekte og oppdaterte (...)».

Forvaltningslovens § 17.1 krever at «saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Sivilstandskategoriene har ikke lik definisjon.

Som vi har vist i forklaringsmodell 1 har sivilstandskategoriene ulike definisjoner. Ulikheten kommer av at de defineres i hver sine lover, DSF-kategoriene har sin begrunnelse i folke-trygdloven, Folkeregisterkategoriene har sin begrunnelse i Folkeregisterloven, og Ekteskapsloven og Partnerskapsloven. Dette medfører at sivilstandsopplysningene verken er semantisk (innholdsmessig) eller organisatorisk (i denne sammenheng; med begrunnelse i loven) interoperabile.

Opplysningskvalitet i forhold til personopplysningslovens krav

Når vi vurderer sivilstandsopplysningene i TPS opp mot Personopplysningsloven finner vi at de ikke oppfyller pol § 11.1 d og e. Sivilstandsopplysningene som kommer fra Folkeregisteret mener vi ikke er tilstrekkelige for behandlingen, som i dette tilfelle er pensjonsberegning. Til dette formålet trengs opplysninger om faktisk sivilstand, ikke juridisk sivilstand. Vi mener derfor at de juridiske sivilstandsopplysningene verken er tilstrekkelige eller relevante. For en nærmere beskrivelse vises det til forklaringsmodell 1: Ulike kategoridefinisjoner i DSF og TPS. Hvorvidt de juridiske sivilstandsopplysningene i Folkeregisteret er korrekte eller oppdaterte kan det også i enkelte tilfeller stilles spørsmål ved, for en nærmere utdypning vises det til henholdsvis forklaringsmodell 3: Forsinkelser i oppdateringen av TPS og forklaringsmodell 6: Utenlandssaker.

Pol § 14 pålegger behandlingsansvarlig å sikre at opplysningene holder den nødvendige kvalitet gjennom planlagte, systematiske og dokumenterte tiltak.

Opplysningskvalitet fra et rettsikkerhetsperspektiv

Fra et rettsikkerhetsperspektiv kan man kreve at de vedtak forvaltningen fatter både er materielt riktige, i vårt tilfelle at pensjonsberegningen blir korrekt for pensjonisten, og at de prosessuelle reglene rundt vedtaket følges.

Benyttes juridisk sivilstand heller enn faktisk sivilstand vil dette i en del tilfeller gi feil materiellet vedtak. Forvaltningslovens § 17.1 krever at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Schartum (2007:232) tolker dette slik at forvaltningsloven forbyr forvaltningen å benytte et informasjonssystem som inneholder kjente feil, uten at dette fanges opp av manuelle rutiner. Hvis man legger Schartums (2007) tolkning av fvl § 17.1 til grunn innebærer dette at NAV ikke kan benytte TPS til pensjonsberegningen uten at den automatiske saksbehandlingen suppleres med manuelle rutiner eller tekniske løsninger som sikrer at vedtakene treffes ut fra faktisk sivilstand. Dette fordi TPS inneholder kjente feil og mangler i forhold til folketrygdeloven og rundskrivene som angir hvordan pensjon skal beregnes.

Hvordan fortsatt benytte TPS til pensjonsberegning?

Nedenfor nevner vi noen mulige tiltak som kan gjennomføres for å øke kvaliteten på sivilstandsopplysningene.

Felt for tilleggskode for ”faktisk sivilstand”

Etter at pensjonsprosjektet er avsluttet, skal det fortsatt foretas overføringer av opplysninger fra Folkeregisteret til TPS. Det vil derfor fortsatt være mulighet for å få inkonsistente data, så lenge tolkningene, forståelsen og bruken av sivilstandskategoriene er forskjellige i NAV og hos Skattedirektoratet som er ansvarlig for Folkeregisteret.

Med bakgrunn i ulikehetene i kategoridefinisjonene og de overlappende delmengdene som vi har beskrevet i kap 4: Forklaringsmodell 1 foreslår vi at det etableres et eget felt for faktisk sivilstand i TPS i tillegg til juridisk sivilstand. Dette feltet vil være det som NAVs nye pensjonsløsning benytter i pensjonsberegningen. TPS benyttes av flere andre fagsystem i NAV og vi mener derfor at det er lurt å beholde feltet for juridisk sivilstand urørt, da vi ser for oss at disse opplysningene kan være nødvendige i andre fagsystem, som benytter andre regelverk.

Fra et rettsikkerhetsmessig perspektiv er dette et godt tiltak. Det sikrer at opplysningen er tilstrekkelig for å få et materielt riktig vedtak. Fra et personvernperspektiv ser vi heller ingen betenkeligheter med å opprette og benytte et slikt tilleggskode. Det vil øke opplysningskvaliteten, opplysningene vil være nødvendige, tilstrekkelig og relevante for pensjonsberegningen.

Registeroppslag

NAV har hjemmel for å sjekke opplysninger i Folkeregisteret. NAV regnes som den største brukeren av Folkeregisteret med ca 220 millioner oppslag av personopplysninger i året. (St.meld.nr 17:112 (2006-2007)). Derimot har ikke NAV hjemmel til å igangsette automatiske søk mot andre lands folkeregistre. Det vil derfor være store deler av det registrerte avviket som ikke vil være mulig å sjekkes på denne måten.

Vi kommer ikke med en uttømmende liste over mulig oppslagsspørringer. Vi viser to mulige eksempler og vil ut i fra disse drøfte hvorvidt vi mener dette kan være en god løsning for NAV.

Eks 1: A/GIFT.

Dette vil kunne fange opp noen av avvikene som er beskrevet ved hjelp av forklaringsmodell 1 og samtidig ta hånd om problemet med A/GIFT beskrevet under Datamaterialets aksepterte avvik, avvikstype 10, i kapittel 4. Vi har her en antakelse at dette avviket skyldes at det er en del alderspensjonister som bor på sykehjem, og vi antar at disse har meldt adresseendring til Folkeregisteret. I så tilfelle kan NAV kjøre en spørring mot folkeregisteret for å sjekke om

ektefellene har ulik bostedsadresse i Folkeregisteret. Er dette tilfelle skal de behandles som gift men lever atskilt og få full grunnpensjon og må merkes med dette i tilleggsfeltet for faktisk sivilstand.

Eks 2: A/ENKE

Dette vil kunne fange opp noen av avvikene som er beskrevet ved hjelp av forklaringsmodell 2, forsinkelse i oppdateringen av DSF. Folkeregisteret har opplysninger om en person lever eller er død. Her kan det kjøres en sjekk på ektefellens status i Folkeregisteret, og hvis ektefellen er registrert som død, er ENKE korrekt og tilleggsfeltet i TPS og må oppdateres.

Spørsmålet blir om en slik teknisk sjekk av datagrunnlaget for sivilstandsopplysningene er en god løsning fra et rettsikkerhets- og personvernperspektiv, for NAV og den enkelte alderspensjonist.

For NAV vil en slik teknisk løsning muligens være aktuelt å gjøre nå i konverteringsfasen for å minske antall avvik mellom de to systemene.

Ved å benytte interesseteoriene (Schartum & Bygrave, 2004) kan man belyse flere interesser alderspensjonisten ønsker ivaretatt i forhold til eventuelle registeroppslag. Pensjonisten har både en interesse i at NAV har kvalitet på opplysningene i sine system og en interesse i å ikke bli utidig kontrollert. Disse to interessene kan trekke i hver sin retning når man skal vurdere om registeroppslagene kan forsvares. Gitt at registeroppslagene medvirker til bedre kvalitet på sivilstandsopplysningene i TPS vil kravet om opplysningskvalitet kunne støtte registeroppslagene. På den annen side vil slike registeroppslag kunne oppleves som et inngrep i individets interesse i selvbestemmelse over sine personopplysninger og oppleves som svekket tillit til de opplysningene pensjonisten selv har gitt. Av denne grunn kan det hevdes at det bør være forholdsmessighet mellom kontrolltiltakene og den potensielle økte opplysningskvaliteten. Videre bør det være forholdsmessighet mellom kontrolltiltakene til pensjonisten gunst og ugunst, dvs at NAV må gjøre like nøye vurderinger av kontrolltiltakene for de tilfellene hvor pensjonistene vil kunne få økt pensjon som i de tilfellene pensjonistene kunne få en nedsatt ytelse. Det bør også være et forsvarlig forhold mellom kontroll på systemnivå og kontroll av personopplysninger. For pensjonistene er det nok viktigere at systemet beregner korrekt ytelse og har de nødvendige kategoriene enn at NAV sitter på 100 % korrekte opplysninger. Som vi vil drøfte i neste kapittel vil sivilstandsendringer som medfører vesentlig endringer i ytelsen kreve at NAV opplyser pensjonisten om endringene og pensjonistens rett til å klage.

Regelverksharmonisering?

I flere av de offentlige IKT-politiske strategidokumentene (AAD, 2004, St.meld 16 (2006-2007)) settes regelverksharmonisering opp som et mulig tiltak for å lette samordningsarbeidet i forvaltningen.

Det må det understrekes at lover og regelverk ikke alltid bør sees på som hindringer som kan eller bør overvinnes. Schartum og Jansen (2005) påpeker dette på en veldig klargjørende måte i høringsuttalelsen til Forprosjektrapporten om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor (AAD, 2004). De skriver:

«Når rettsregler oppfattes som hindringer, gjelder dette tilfeller der rettsreglene ikke tillater samordningsarbeidet som arbeidsgruppen ønsker gjennomført. Regjeringen bør være forbredt på at det ikke alltid vil være et spørsmål om å rydde bort hindringer, og at rettslige skranker kan tenkes å være vel begrunnet.» (Schartum & Jansen, 2005:4)

Slik vi har forstått begrunnelsene for de ulike typene av sivilstandsdefinisjoner i Folketrygdloven og Folkeregisterforskriften, jf. tabell 4 mener vi at det ikke er fornuftig å foreslå å endre

Folketrygdloven til å benytte juridisk sivilstand til beregning av pensjon. Begrunnelsen for å benytte faktisk sivilstand bunner i et rettferdighetsperspektiv, som vi tror det vil være politisk motstand mot å endre, i alle fall med argumentasjoner fra systemutviklingsperspektiv.

Vi ser heller ingen muligheter for at Folkeregisteret kan endre bruken av juridiske sivilstand. Ekteskapslovens krav om prøving av ekteskapsvilkår vha Folkeregisteret er bare et eksempel på at endringer i Folkeregisteret låses av andre etaters avhengighet av dette nasjonale fellesregisteret. Tiltak 7.8 i St.meld nr. 17:126 (2006-2007) er vurdering av oppbygging av et fornyet folkeregister. I dette arbeidet inngår vurderinger av innhold, kvalitet og tilgang til persondata. NAV kan gi et innspill til dette arbeidet om å vurdere å legge til en tilleggskode i folkeregisteret for faktisk sivilstand. I så fall må det vurderes nøye hvilke personvern- og opplysningskvalitetsmessige konsekvenser dette kan medføre, samt veie eventuelle ulemper med et etatsspesifikt tilleggsfelt i TPS opp mot potensielt økt opplysningskvalitet i Folkeregisteret.

Saksbehandling og dokumentasjon i forvaltningen

Fimreite og Grindheim (2001:69) sier det slik at «all saksbehandling som foretas innen offentlig forvaltning er en regelstyrt prosess der forvaltningsloven og offentlighetsloven er de to viktigste retningsgivende lovene for korrekt saksbehandling.» I tillegg nevner de at det kommer en rekke særlover som benyttes når man omhandler de aktuelle sakene som etatene arbeider med. Slik vi forstår situasjonen, vil Folketrygdloven i forbindelse med pensjonsberegning, og Personopplysningsloven være de to viktigste særlovene i saksbehandling som vil vedrøre hvordan NAV skal forholde seg til håndtering av avvikene.

Det blir da særlig viktig at den enkelte saksbehandler har den nødvendige kompetansen for å kunne bruke det nye systemet på en korrekt måte. Grundig opplæring og forståelse av det regelverket som det nye systemet baserer seg på, samt et godt dokumentert system kan være med på å legge til rette for en enklere saksbehandling. Dokumentasjonen bør være tilrettelagt slik at den vil passe for det arbeidsområde som saksbehandleren skal jobbe med. Både Andresen (2007a) og Schartum (1994) anbefaler at det utarbeides dokumentasjon for forskjellige nivåer av systemet. Hvilket innebærer dokumentasjon av transformasjon av lover og regler, pluss selve den tekniske delen av systemet og sluttbrukerlaget. Andresen skriver at utgangspunktet for utarbeidelse av dokumentasjonen er at den er til forskjellige formål og samtidig kan den delvis være til forskjellige målgrupper. Dokumentasjon som tar for seg legalitetskontroll (verifikasjon av systemets rettslige innhold), veiledning av publikum og hjelpemiddel for vedlikehold av systemer er de tre formålene som kan begrunnes ut fra et rettsikkerhets spørsmål (Andresen, 2007a). I tillegg mener vi at det også bør finnes dokumentasjon som er utarbeidet for saksbehandleren. Dette vil til sammen gi et godt dokumentert system som kan gi innblikk i hvordan beslutningsgrunnlaget er for forvaltnings saker (som enkeltvedtak). Bruk av regelverket på en korrekt og ikke minst forståelig måte kan være med på å bygge opp tilliten til forvaltningen.

En god faglig kompetanse i NAV, kombinert med saksbehandlerens evne til å bruke den tilgjengelige informasjonen, samt saksmappen tilhørende pensjonisten, kan gi en god behandling av søknader og henvendelser. I det følgende kapitlet ser vi på noen av lovparagrafene som vil kunne komme til anvendelse i en saksbehandlingsprosess.

Kapittel 6: Følger det plikter for NAV når de endrer sivilstandsopplysninger i sine registre?

Vi vil i dette kapitlet forsøke å belyse NAV sitt behov for å kunne endre den registrerte sivilstanden på en pensjonist. For å kunne drøfte dette har vi valgt å gå ut ifra Forvaltningsloven og Personopplysningsloven og det de setter som krav og rammer for informasjonsplikt, opplysningskvalitet og kontrolltiltak.

I et av våre første møter med NAV kom det frem at NAV håpet de kunne slippe å gi beskjed til en del pensjonister når de foretok en endring av den registrerte (avvikende) sivilstandskode, evt. at de kunne sende ut kun ett felles brev til alle de berørte parter.

Som vi har sett av datamaterialet er det en del pensjonister som kan få endret på sin registrerte sivilstand i registrene til NAV. For noen vil dette kunne medføre en endring i den ytelsen de mottar i dag (ref. kap 2, avvikstype C), for andre blir det en ingen økonomisk endring på deres pensjon (ref. kap 2, avvikstype D).

Her kan forvaltningsloven være med på å kunne påpeke mulige ”svakheter” eller feilkilder ifra forvaltningens side, eller at forvaltningen svikter i sin informasjonsplikt overfor den som muligens vil bli utsatt for et enkeltvedtak. I pensjonsprosjektet ser vi også tilfeller av at det kan forekomme datavask av sivilstandskoder, og at dette kan føre til at NAV vil måtte foreta mange endringer som kan falle inn under forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak, jf §2a.

Enkelt vedtak eller forskrift?

Det første vi ser på er om den planlagte endringen av sivilstandskode kan regnes for å være et enkelt vedtak (jf. fvl. §2a), eller om det vil være en forskrift (jf. fvl. §2c), fordi dette har følger for hvordan NAV kan behandle avvikene. Enkeltvedtak medfører som oftest flere plikter for NAV enn å utferdige en forskrift.

En forskrift gjelder personer som nødvendigvis ikke kan navngis og som ikke kan defineres innenfor en bestemt entydig gruppe. Pensjonister er en klart definert gruppe, og de utgjør en bestemt krets av personer, som enkeltvis vil være part i den saken som endring av sivilstandskode vil være, og de mottar ytelse pr. i dag. I tillegg er sivilstand en konkret bestemmende faktor for størrelsen på ytelsen til alderspensjonisten.

Etter vår oppfatning vil det å foreta en endring av registrert sivilstand være et enkeltvedtak. Dette vil også være en endring av registrerte personopplysninger, slik at også Personopplysningsloven kommer til anvendelse.

Veilednings-, informasjons-, og opplysnings - plikt?

Forvaltningsloven §11 1.ledd pålegger en veiledningsplikt for forvaltningsorganer innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi de parter som er involvert i en sak muligheten til å ivareta sitt «tarv» (egeninteresse) i bestemte saker på best mulig måte. Det spesifiseres likevel at omfanget av denne veiledningen må stå i forhold til den situasjonen og kapasiteten forvaltningsorganet har til å kunne få utført dette arbeidet. Det er lett å se her at NAV kan få problemer med å gi denne veiledningen individuelt til samtlige av de berørte pensjonistene.

Det foreligger også en informasjonsplikt når det samles inn informasjon fra andre enn den registrerte forvaltningen gjennom pol §20. Vi vil likevel få påpeke at denne veiledningen/informasjonen delvis finner sted når pensjonistene får tilsendt sitt pensjonsbrev i fra NAV. Når pensjonistene søker om pensjon, blir de blant annet bedt om å oppgi sin sivilstand. Dette blir sammen med andre tilleggsopplysninger som saksbehandleren måtte være i besittelse av registrert i dagens DSF. Pensjonister har en plikt til å oppgi korrekte

opplysninger angående sin sivilstand når de søker om pensjon, dette følger av folketrygdlovens §21.7.

I et demokrati har begge parter plikter. Vi som borgere har en plikt til å gi riktig informasjon, og forvaltningen har en plikt til å ha riktig og kvalitetmessig informasjon. Uvitenhet fra borgerens side om sin plikter kan ofte føre til at uriktige/feil opplysninger blir registrert i dataregistre.

Folketrygdloven beskriver i § 21-3 medlemmers opplysningsplikt. Borgere har en plikt til å underrette om endret status som har betydning for forskjeller og gradering i ytelser.

Forvaltningsorganet (NAV) har en plikt til å ha informasjonskvalitet i registrene jf. fvl § 17, pol § 11 d og e) og § 27.

NAV har en plikt etter pol §§ 11 d og e og 14, at opplysningene er tilstrekkelige og relevante for behandlingen. Videre må de ha en datakvalitet(krav til opplysningskvalitet) i sine systemer på sivilstandkodene i TPS og DSF. Det ligger også en utredings- og opplysningsplikt i fvl § 17.

Er forhåndsvarsling nødvendig?

Kan NAV endre opplysningene i sine registre uten å varsle den/de personer som vil bli berørt på forhånd?

I forvaltningslovens §16 angir at man skal varsles på forhånd og at man skal ha mulighet til å få uttale seg før et vedtak fattes. Dette vil si at pensjonister som vil kunne få en endring i sin ytelse faktisk bør gis anledning til å få komme med innsigelser på en mulig endring.

Videre i fvl.§16 2.ledd står det at «forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses som påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv». Det vil si at pensjonisten må kunne få anledning til å kunne gi ytterligere eller mer utfyllende informasjon angående sin sivilstand, før NAV foretar endringer eller gjør noe med ytelsen.

Siden vi ikke vet noe om alders sammensetningen og helsesituasjonen på personene i vårt datamateriale, må vi gå ut ifra at vi kan ha med personer i alder fra 67 år til 90 ++. Noen av disse er sikkert ikke like ressurssterke, og vi ser at det ligger en del moralske og etiske føringer på hvorledes og hvordan denne varslingen kan gjøres på en mest mulig hensynsfull måte. Deres møte med et forvaltningsorgan bør muligens holdes på et minimum.

Unntak fra varslings- og informasjonsplikten

Forhåndsvarsling/informasjonsplikt kan unnlates etter fvl.§16 3.ledd a og pol. §20b. Til tross for denne muligheten til å unngå forhåndsvarsling, vil NAV være nødt til å sende ut ganske mange brev, pga. ytelsesmessig endring av pensjonen.

I praksis vil det si at NAV kan risikere å få problemer med å gjennomføre pensjonsprosjektet innen den tidsfristen som de er pålagt av departementet, hvis samtlige parter (pensjonister) som blir berørt av endring av sivilstand skal varsles og gis mulighet til å påklage vedtaket.

Antar vi derimot at det vil kunne være påkrevd kun å forhåndsvarsle de som får en endring i sin ytelse, så blir antallet pensjonister som blir berørt noe redusert.

FVL. § 16 3.ledd b gir også adgang til unnlate å gi forhåndsvarsel hvis «parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig». I vårt tilfelle ser vi av datamateriale at dette faktisk vil kunne være et problem. I disse tilfellene bør NAV kunne foreta en endring, og eventuelt gi muligheten for å foreta en korleksjon på et senere tidspunkt, forutsatt at man greier å spore opp den/de personer dette vil gjelde. I vårt datamateriale kan dette være aktuelt for de som eventuelt har adresse i utlandet, eller på annen måte har sitt ekteskap registrert i et annet land enn Norge.

Det kan også gis unntak for retten til å få informasjon (og dermed plikten til å gi informasjon etter §19, §20 og §21) etter personopplysningslovens § 23c. Dette gir rom for å kunne velge å la være å informere pensjonisten hvis man ikke finner det tilrådelig ut ifra gitte forutsetninger.

Hva er godt opplyst?

Forvaltningsloven §17 1.ledd lyder «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette medfører at NAV som i dag har ett avvik, må gi de berørte pensjonistene en mulighet til å uttale seg om dette, før de foretar endring i sine registre. NAV bør derfor kontrollsjekke de opplysninger som de har i TPS og DSF pr i dag, slik at disse stemmer overens med aktuell livssituasjon for pensjonisten. Avvikene viser oss at det råder en stor del usikkerhet rundt sammenstillingen av de ulike dataregistrene, og hvilket av dem som innehar de mest korrekte opplysningene om sivilstand for en del pensjonister.

For oss blir det viktig å påpeke at det til enhver tid bør være mest mulig korrekte personopplysninger som finnes registrert. NAV bør derfor vurdere om det vil være mest korrekt å innhente ytterligere opplysninger før de foretar en endring/korrigerings av de avviksdata de har i dag. Vi ser at pensjonsprosjektet i seg selv kan få problemer med å skulle gjøre denne jobben alene. Det vil kanskje derfor være å anbefale dem å bruke/benytt seg av de lokale NAV kontorene til å foreta en grundigere undersøkelse av de personer med avvik, da de mest sannsynlig vil ha kunne ha større kjennskap til den enkelte sak.

Vi viser til fvl § 17.3.ledd som lyder «partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med». Hva som kan sies å være «opplysninger av vesentlig betydning» kan oppfattes forskjellig fra person til person, men vi tror at de fleste mennesker gjerne vil ha en viss interesse i og ønske om innflytelse på hva og hvorfor en opplysning finnes om en.

Forvaltningsloven gir oss prosessuelle rettigheter, men rekkevidden av den er begrenset til det som har betydning for vedtaket. Personopplysningsloven derimot er med på å sikre de interesser man har personlig i de opplysningene som forvaltningen har registrert om en. Dette er uavhengig av vedtakets innhold. Personopplysningsloven gir den registrerte rett til innsyn (jf. pol §18) i registrene, og dermed en mulighet for å kunne både få utlevert, endret og slettet informasjon (jf. §§ 27 og 28) som kanskje ikke har noe med vedtaket/saken å gjøre. Dette er med på å sikre det individuelle rettsvernet.

Sivilstand er ikke like vesentlig i alle sammenhenger, men når den kan få innvirkning på pensjonsytelsen, så kan den bli av vesentlig betydning. De fleste personer har nok en generell interesse i å kunne få uttale seg om saker som er av personlig art, uavhengig av om det vil få betydning for deres hverdag.

Begrunnelse for vedtaket?

Ethvert enkeltvedtak skal være skriftlig (jf fvl § 23), og det skal være grunnlagt (jf fvl § 24 1. ledd), slik at det skal være mulig for den parten som blir berørt å få beskjed om hvorfor vedtaket er fattet. Det er videre slik at den begrunnelsen parten mottar skal innholde de regler vedtaket bygger på (jf fvl § 25 1. ledd og 2.punktum). Samtidig angir fvl § 25 2.ledd at man også skal oppgi de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

NAV må derfor i vårt tilfelle opplyse de berørte pensjonister om både de juridiske og faktiske opplysninger som ligger til grunn for at de ønsker å foreta en endring av den registrerte sivilstanden de har på sin avviksliste. Begrunnelsen vil i mange tilfeller ikke være den samme for de ulike kategoriene i vårt datamateriale. Slik vi ser det må NAV derfor mest sannsynlig utferdige ulike brev hvor begrunnelsen for vedtaket er angitt ut ifra. Deres ønske om et generelt brev til alle de som vil få endret sin sivilstand mener vi derfor ikke kan forsvares.

Betydningen av «vesentlig» og «avgjørende»

Som beskrevet i avsnittet om datamaterialet kan avvikene deles inn avvik som gir endring i grunnpensjonen (avvikstype C) og avvik (avvikstype D) som ikke gir endring. Folketrygdloven og forvaltningsloven bruker henholdsvis kriteriene «vesentlig» og «avgjørende» for å avgrense forvaltningens plikter i forhold til den berørte part.

Et skjønnsmessig kriterium blir; hva er vesentlig? og hva det er som ikke har avgjørende betydning for vedtaket?

Den relevante lovtekst er:

Ftl § 21-6. første ledd andre punktum:

«Skjer det en endring i forhold som har betydning for graderingen av en ytelse til livsopphold etter kapittel (...) 19, kan det fattes nytt vedtak bare hvis endringen er vesentlig.»

Fvl § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt andre ledd andre punktum:

Informasjonsplikten «(...) gjelder likevel ikke når: c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket (...)»

Avvikstype C som gir endringer

Ut fra vårt regnestykke kan konsekvensene i endringer av sivilstand bli opptil + - (1 G * 0.15) altså pluss / minus 786 kr pr mnd for full grunnpensjonen. Dette bør anses for å være vesentlig. Hvor grensen vesentlig/uvesentlig i kroner går i de tilfellene der endringer ligger mellom 1 til 786 kr pr mnd er et skjønnsmessig spørsmål for NAV. Når kriteriet vesentlig er fastslått kommer de ovennevnte paragrafene til anvendelse. For avvik som kan gi vesentlige ytelsesendringer i grunnpensjonene mener vi det er helt klart at NAV har plikt til både å vurdere opplysningene på nytt og informere pensjonisten.

Avvikstype D som ikke gir endringer

NAV kan velge å se på endringen av sivilstandsopplysninger som ikke avgjørende og å ikke være av vesentlige betydning. Denne tolkning er etter kriteriene i fvl § 17 og ftl § 21-6, og paragrafene kommer således til anvendelse. Dette medfører igjen at pliktene fra forvaltningens side i utferdigelse av enkeltvedtak kan velges bort i medhold av disse lovparagrafer.

Videre er det naturlig å spørre om endringer i avvikstype D i seg selv kan tolkes som avgjørende og vesentlig av pensjonisten og/eller forvaltningen. Dette fordi sivilstand kan oppleves som viktig for pensjonistens selvbylde og selvoppfattelse. Da kan NAV velge å unnlate å bruke fvl § 17 og ftl § 2-6, altså må forvaltningens plikter etter enkeltvedtak opprettholdes.

NAV står her rettslig fri til å velge mellom to handlingsalternativer for avvikstype D som ikke har økonomiske konsekvenser.

Handlingsalternativ 1: Ansvarlig taushet

Dersom sivilstandsendringen tolkes som uvesentlig, og ikke av avgjørende betydning, kommer fvl § 17 og ftl § 21-6 til anvendelse. Av dette følger ingen lov pålagt opplysningsplikt for forvaltningen. Følgelig kan endringer i sivilstand bli forbigått i en ansvarlig taushet fra NAV. Et *ikke (enkelt)vedtak* finner sted.

Bachrach og Baratz mener mye makt ligger i slike avgjørelser: Makten fremkommer og manifesteres i *ikke vedtak og ikke beslutninger*.

[Dette vil si] «(...) i handlinger som forhindrer at spørsmål og temaer i det hele tatt kommer opp på dagsorden og blir gjenstand for påviselige beslutninger. Slike ikke-beslutninger resulterer i undertrykkelse eller sidespor av spørsmål eller temaer som ved å bli tatt opp kunne ha blitt truende for beslutningsfatterne». (Bachrach & Baratz i Mathiesen 1993:42).

Slike *ikke vedtak* kan medføre mulig tap av borgerens rettssikkerhet og innsyns muligheter. Dette fordi opplysninger fra NAV om endringer kan føre til at borgere får en interesse i å følge sine rettigheter, som for eksempel muligheter for å kreve rettinger i registreringer etter pol § 27 (Schartum & Bygrave 2004:64) Videre kan «kravet om forholdmessighet mellom kontroll til de registrertes gunst og til deres ugunst» (Schartum & Bygrave 2004:65) komme inn som en hjelp til å se dette problemet. NAV kan ikke kun følge det offentliges egne interesser som for eksempel økonomi og tillit fra befolkningen; varsling om sivilstandsopplysningsendringer kan føre til merkostnader i saksbehandling, og svekkelse av tillitt. NAV «plikter å vise en stor grad av objektivitet slik at alle relevante sider ved en sak blir belyst, jf fvl § første ledd» (Schartum & Bygrave 2004:66)

På den annen side kan det også være verdt å se på hvordan NAV kan forsvare bruken av disse overnevnte lovparagrafer, og kanskje også rettferdiggjøre et *ikke vedtak*. Det kan i en slik sondring være viktig å se på hva en åpenhet kan føre til av positive konsekvenser både for pensjonistene og NAV.

Handlingsalternativ 2: Åpenhet som service

Dersom NAV velger å se på endringen av sivilstandsopplysningen som vesentlig og avgjørende i seg selv, initierer enkeltvedtaket opplysningsplikten. Derimot har NAV slik vi ser det, også et annet handlingsvalg; åpenhet som service. Et slikt valg kan tas uansett hvordan NAV kommer til å tolke avvikstypen D etter fvl § 17 og ftl § 21-6 (en eventuell plikt blir slik sett oppfylt) og etter dette handlingsvalg kan NAV gå ut med opplysninger om endring av sivilstand til alle berørt parter.

Åpenhet som service kan forsvares ut i fra politiske føringer om en mer åpen forvaltning. Dette ut i fra vår tolkning av den rettspolitiske ”bør drøfting” eller ”de lege ferenda vurderinger” som kommer frem i forlagene til ny §18 i forvaltingsloven og i den nye offentlighetsloven. Disse er *ikke iverksatt*, men det søkes i disse gjennomført et styrket merinnsyns prinsipp. Dette er videreført i et samkjøringsforslag av reglene i forvaltingsloven og offentlighetsloven. I Ot.prp.nr 102 «Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)» begrunnes dette slik:

«Forvaltingsloven har i dag ikkje noka særskild føresegn om meirinnsyn. Forvaltningsorgana bør i dag likevel vurdere meirinnsyn utan særskild forankring i lova. Derfor, og fordi innsynet etter forvaltningslova ikkje bør vere dårlegare enn etter offentleglova, bør ei føresegn som svarer til forslaget til offentleglova § 11 takast inn i noko endra form [i forvaltningslova]» (Ot.prp. nr. 102:110 (2004-2005))

Videre lyder forslaget til endring i forvaltingsloven (§ 18, andre ledd) som justis og politidepartementet begrunner her, slik:

«Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.» (Ot.prp. nr. 102:163 (2004-2005))

Således kan intensjonen med dette nye lovsamkjøringsforslaget legge sterke fremtidige føringer for det individuelle innsyn i forvaltningsloven. Åpenhet som service kan også støttes av interessen i innsyn og kunnskap og interessen i opplysnings- og behandlingskvalitet (Schartum & Bygrave, 2004). Videre blir innsyn og klagerettigheter, etter fvl ivaretatt og slik sett legges til rette for at den prosessuelle rettssikkerhet (kap3) etterfølges i større grad, enn ved handlingsalternativet ansvarlig taushet.

På den annen side kan åpenhet som service med innrømmelse av avvikene komme til å skape en negativt ytrende, og spørrende offentlighet som igjen kan skape vanskeligheter for det videre arbeid med pensjonsreformen. Befolkningens tillitt til NAV og deres systemer kan svekkes. Videre kan åpenhet føre til at NAV kan beskyldes for å ikke ta hensyn til at pensjonisten og befolkningen ikke skal uroes unødige i forhold til pensjonsberegningssystemet. Rettssikkerhet for befolkningen kan også tolkes slik at NAV skal ta hensyn til

”nødvendighetskriterier” for innsyn for den enkelte, og herunder eksempelvis eldres livskvalitet. Dette kan forvares ut i fra interessen i selvbestemmelse og kravet om etablert tillitsforhold. NAV kan ha en intensjon med en ansvarlig taushet å bevare et slikt tillitsforhold.

Ansvarlig taushet og åpenhet som service i et etisk perspektiv

Dersom etiske fenomener som *ansvar*, *rettigheter* og *plikter* blir berørt i argumentene for et handlingsalternativ, kan dette være god grunn til å bruke etiske teorier som en ”medhjelper” til å ta en beslutning. Vi mener at disse fenomener blir berørt i drøftelsen da det kommer frem at pensjonisten har plikter og rettigheter, og videre at NAV har plikter og rettigheter, ikke minst har NAV også et ansvar for å ta en forsvarlig beslutning.

NAVs ansvarlig taushet kan forsvares med konsekvensetikken. Fra denne ledes det ut at det «er de forventede konsekvensene, eller de konsekvensene som en informert person med rimelighet kunne vente, som avgjør om en handling er moralsk riktig eller ikke.» (Vetlesen, Johansen 2000:139). De mulige forventede og ønskelige konsekvensene som er beskrevet over som følger av et *ikke vedtak*, og som altså fører til ansvarlig taushet, kan altså forsvares med denne type etikk.

Det andre handlingsalternativet åpenhet som service med informasjon til alle berørte pensjonister, kan forsvares med Immanuel Kants allmenngjøringsformel:

«Handle bare etter den maksime gjennom hvilken du samtidig kan ville at den skal bli en almen lov» (Kant 1983:40).

Dersom vi følger allmenngjøringsformelen blir spørsmålet om vi kan lage en allmenn lov som følger: *Alle enkelvedtak som er uvesentlig og som ikke har avgjørende betydning for et løpende vedtak, kan det legges ansvarlig taushet rundt av det offentlige.* I første omgang ser denne maksime greit ut. Derimot, hvis vi spør oss selv om hvem som avgjør det som regnes for å være av uvesentlig karakter, og av ikke avgjørende betydning, finner vi faktisk; forvaltningen selv. Det kan argumenteres for at pensjonisten er den sikreste kontrollinstansen på om saken virkelig er av uvesentlig karakter. Legges beslutningen om hva som er av uvesentlig karakter til pensjonisten, åpner dette for en større frihet til å kunne bestemme over tilgang til opplysninger om egen person.

I et etisk perspektiv kan det slik sett være lettere å forsvare en maksime som lyder: *Alle enkeltvedtak, vesentlige som uvesentlige, som har avgjørende betydning eller ikke for et løpende vedtak, skal opprettholde så langt det er mulig etter loven en åpenhet som service. De plikter som avstedkommer et enkeltvedtak bør her søkes gjennomført gjennom en åpenhet som service.* Dette fordi etter en refleksjon bedre kan forsvares som en allmenn lov.

Begge handlingsalternativene kan forsvares etisk, men ut i fra ulike etiske perspektiver.

Et etisk dilemma kan defineres som to etiske handlinger som slår hverandre ned, eller utelukker det andre handlingsalternativ, men begge alternativer kan forsvares av aktøren som skal handle. Det kan se ut som til at NAV står ovenfor et etisk dilemma i valget av disse to overfor beskrivende handlingsalternativer. Både forsvarlig taushet og åpenhet som service har sine sterke begrunnelser.

Skjønnsutøvelse og rettferdighet

Vi tolker Forvaltingsloven § 17 og Folketrygdeloven § 21-6 slik at det ligger til rette for en skjønnsutøvelse, som vil si «(...) å velge *innenfor* lovens rammer om og hvordan myndigheten skal brukes» (Boe 1996:71). Fvl § 17 og ftl § 21-6 tolkes slik at det ligger et åpent rom for tolkning av hva som er, – vesentlig og av avgjørende betydning for det løpende vedtaket. Både økonomiske konsekvenser som følge av feilregistrering, og endring av

sivilstandsopplysninger som *ikke* har økonomiske konsekvenser kan tenkes å bli vurdert som – vesentlig og av avgjørende betydning.

Når en slik beslutning med praktisk skjønn skal tas, berøres et allment aspekt, som omhandler rettferdighet. I den nikomakiske etikk sier Aristoteles at klokskap og praktisk skjønn «angår hva som er rettferdig og edelt og godt for mennesket (...)» (Aristoteles 1999:124(1143b20)). Det viser seg derimot at «enkelte som handler rett likevel ikke er rettferdige, det vil si at de gjør det loven bestemmer (...) [men de *er* ikke til stede i situasjonen]». (Aristoteles 1999:125 (1144a10/15)) Aktøren som skal ta beslutningen trenger «(...) å skjønne hva rettferdighet *består i*, hva den krever i *denne* situasjonen. [Det som trengs,] er det praktiske, kontekstsensitive skjønnet for å *spesifisere*, konkretisere, mål av allmenn karakter» (Vetlesen 2007:51-52).

Skjønnsutøvelse setter altså strenge krav til en rettferdighetssans og ansvarlighet.

Avslutning

Vi viser i denne rapporten noen av de utfordringene som oppstår som følge av sammenslåing av NAV sine to dataregistre, DSF og TPS. I kapittel 4 har vi vist at sammenslåingen av registrene skaper reelle problemer ved konvertering av DSF-dataverdier til TPS-dataverdier. Valg av tilgjengelige kategorier for beregningsprosedyrene er transformasjonsavgjørelser som krever juridisk- så vel som datafaglig- kompetanse. Avvikene som har oppstått ved sammenslåing av dataregistrene krever at en rekke rettslige beslutninger må tas.

I de tilfeller der sivilstandsopplysninger fører til økonomiske endringer mener vi helt klart at NAV plikter etter forvaltingsloven å varsle om dette til de berørte parter (pensjonistene).

Vurderingen av om hvorvidt sivilstandsendingen også kan tolkes som vesentlig selv om endringen ikke har økonomiske konsekvenser er tilfeller der NAV kan utøve forvaltningskjønn. I disse tilfellene står NAV juridisk fritt til å velge hvorvidt de ønsker å informere pensjonisten eller ikke. NAV må gjøre en avveining mellom de samlede relevante effektene på hver sin side, hva som faller tyngst enten for eller imot et ikke enkeltvedtak. Snderingen mellom åpenhet som service i forhold til hver enkelt pensjonist kontra en ansvarlig taushet som fører til bortfall av opplysningsplikten for NAV, er slik vi ser det en etisk vurdering som NAV må foreta.

Gjenbruk av data om sivilstand berører hele NAV; både systemer, organisasjonen, de ansatte og pensjonistene. Når NAV skal benytte TPS til flere fagsystemer krever dette en avklaring av hvem som har ansvaret for driften, vedlikeholdet og kvaliteten på registrene.

Konsistente data er viktig for den enkeltes rettssikkerhet og rettferdighet. Retting av feilregistrerte data kan, som vi har belyst, også stille spørsmålsteget om hva som er av vesentlig betydning for borgeren.

Takk for oppmerksomheten.

Referanser

AAD (2004): [Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor: Strategier og tiltak for mer samordning på it-området.](#)

URL:<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2000/0002/ddd/pdfv/216451-arkitektur.pdf> [Lese dato 1.4.2007]

AID (2007) *Forlik om pensjonsreformen,*

URL:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Pensjonsreformen/Forlik-om-pensjonsreformen.html?id=458858> [lese dato 6.5 2007, kl 14:26]

Andresen, Herbjørn (2007a): «Dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT - systemer» » I: *Elektronisk forvaltning i Norden; praksis, lovgivning og rettslige utfordringer.* Dag Wiese Schartum (red.). Fagbokforlaget, Bergen.

Andresen, Herbjørn. (2007b): *Personlig kommunikasjon, 22.3 2007*

Aristoteles (1999): *Den nikomakiske etikk* Bokklubbens kulturbibliotek Dagens Bøker, Oslo

Bernt, Jan Fridthjof (2003): *Frihagens forvaltningsrett* Fagbokforlaget, Oslo.

Boe, Erik (1993): *Innføring i juss. Bind 2. Statsrett og forvaltningsrett.* Tano, Oslo

Boe, Erik (1996): *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære.* Universitetsforlaget, Oslo

[Eit informasjonssamfunn for alle.](#) Oslo: Det kongelige fornyings og administrasjonsdepartement St.meld. nr. 17

URL:<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/017/PDFS/STM200620070017000DDDPDFS.pdf> [Lese dato 30.4.2007]

Ekteskapsloven. Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47

URL:<http://www.lovdata.no/all/hl-19910704-047.html> [Lesedato 27.5.2007]

Fimreite, A. L og Grindheim J. E. (2001): *Offentlig Forvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget

Folketrygdloven. Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19

URL:<http://www.lovdata.no/all/hl-19970228-019.html> [Lesedato 27.5.2007]

Folkeregisterloven. Lov om folkeregistrering av 16. oktober 1970 nr 1

URL:<http://www.lovdata.no/all/nl-19700116-001.html> [Lesedato 27.5.2007]

Forskrift om folkeregistrering av 4. mars 1994 nr. 161

URL:http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/fd/fd-19940304-0161.html&emne=forskrift+om+folkeregistrer*&& [Lesedato 27.5.2007]

Johansen, Kjell E. & Arne Johan Vetlesen (2000): *Innføring i etikk.* Universitetsforlaget Oslo

Kant, Immanuel (1983): *Moral, politikk og historie I:* Storheim, Eivind (Red) Universitetsforlaget, Oslo

Lunde, M. (2007): *Personlig kommunikasjon*, Saksbehandler ved Oslo likningskontor/folkeregister. pr telefon 7.mars 2007.

Mathiesen, Thomas (1993): *Makt og medier, en innføring i mediesosiologi*. Pax Forlag as Oslo.

NAV (2005): *Krav om alderspensjon*, skjema som fylles ut av søker om alderspensjon.
URL:<http://www.nav.no/page?id=1073743648&formQuery=@key%3D1073751574>
[Lesedato 27.5.2007]

Ohnstad, Bente (2001): *Juss for helse og sosialarbeidere. En innføring i juridisk tenkning, metode og lovgivning*. Fagbokforlaget, Oslo.

Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksamnd (offentleglova). Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement 2004-2005 Ot.prp.nr. 102.
URL:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20042005/Otprp-nr-102-2004-2005-.html?epslanguage=NO> [Lesedato 1.5.2007]

Partnerskapsloven. Lov om registrert partnerskap av 30. april 1993 nr. 40
URL:<http://www.lovdata.no/all/hl-19930430-040.html> [Lesedato 27.5.2007]

Rikstrykdeverket, Pensjonskontoret (1997): *Rundskriv/Kapittel 3 Pensjonskomponentene, trygdetid, pensjonspoeng, beregning av pensjoner, forsørgingstillegg/Kommentarer til de enkelte paragrafene i kapittel 3*.
URL:<http://rundskriv.nav.no/rtv/lpext.dll/Kapitteloversikt/e06/e06k19?f=templates&fn=main-j.htm&2.0> [Les dato: 29.3.2007 kl 12:35]

Roppen-Olsen, S. (2007a): *Personlig kommunikasjon* via epost, 19.mars 2007

Roppen-Olsen, S. (2007b) *Personlig kommunikasjon* på prosjektmøter, våren 2007

Schartum, D.W. (1994) «Dirt in the machinery of Government? Legal challenges connected to computerized processing in Public Administration» *International Journal of Law and Information Technology* 2 (3), s. 327-354

Schartum, D.W. (2007) «Møte mellom forvaltningsretten og personopplysningsretten» I: Schartum, D.W. (red) *Elektronisk forvaltning i Norden: praksis, lovgivning og rettslige utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2004): *Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger*. Fagbokforlaget, Oslo.

Schartum, Dag Wiese & Arild Jansen (2007): «Elektronisk forvaltning og jus» I: *Elektronisk forvaltning i Norden; praksis, lovgivning og rettslige utfordringer*. Dag Wiese Schartum (red.). Fagbokforlaget, Bergen.

Schartum, Dag Wiese & Arild Jansen (2004): *Høring – Forprosjekt om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor*, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo.URL:http://www.afin.uio.no/forskning/notater/AFIN_Horingsuttalelse%20til%20Aad%20vedr%20samordning%20av%20grunndata.pdf
[Lese dato 26.2.2007]

Skatteetaten (2005): *Generelt om folkeregistrering*

URL:<http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=6640&epslanguage=NO>

[Lest 25.2.2007 kl 13:27]

Vetlesen, Arne Johan. (2007): *Hva er etikk*, Universitetsforlaget, Oslo

Vedlegg 1: Prosjektmandat

Prosjektets tittel

Konsekvenser av avvikende sivilstandsopplysninger for alderspensjon

Bakgrunn

Omkring 630 000 personer mottar alderspensjon fra NAV. Disse skal få utbetalt rett ytelse til rett tid og ha full tillitt til NAVs pensjonssystemer.

I forbindelse med pensjonsreformen pågår det ved NAV v/ pensjonsprogrammet et større prosjekt med flere delprosjekt for å utvikle et nytt pensjonsberegnings- og utbetalingsystem.

Ved gjennomgang av dagens system er det avdekket feil som NAV ønsker å rette opp før konvertering av data til nytt system. I denne forbindelse er prosjektet ”Heving av datakvalitet og avvikshåndtering” opprettet.

Et av områdene hvor det er avdekket store avvik er på registrert sivilstand. Det er pr i dag uklart hvilke konsekvenser disse feilregistrerte dataene har. I denne forbindelse vil prosjektet ”Konsekvenser av feilregistrert sivilstand for pensjon” bidra med noen avklaringer.

Prosjektets formål

Formålet med prosjektet er å tolke et utsnitt av datagrunnlaget med utgangspunkt i demokrati, rettigheter og personvern. Vi vil beskrive vår tolkning av årsakene til avvik, hva dette innebærer og eventuelle mulige tiltak for å rette opp avvikene.

Prosjektets hovedmål

Evalueringsrapport til NAV v/ pensjonsprogrammet, samt evt. prosjektrapport til AFIN.

Prosjektets delmål

1. Utarbeide en skisse over betydning av sivilstand
2. Innhente datagrunnlaget fra NAVs pensjonssystem
3. Tilegne oss forståelse av kodeverket
4. Tolke datagrunnlaget i forhold til skissen og kodeverksforståelsen

Prosjektets omfang og avgrensninger

Prosjektet er et studentprosjekt ved bachelorprogrammet v/AFIN, UiO, som krediteres med 20 studiepoeng.

Prosjektet begrenser seg til å se på avvikende sivilstandsopplysningers betydninger i forhold til alderspensjon (grunnpensjon, tilleggspensjon, sært tillegg og forsørgertillegg). Prosjektet gjør ingen vurderinger i forhold til andre trygde- og pensjonstyper.

Prosjektets rammer

Siste frist for innlevering av prosjektrapport til AFIN, UiO er 1. juni 2007.

Prosjekteier er NAV v/ Steinar Roppen Olsen

Studentene Line Spongsveen, Morten Bentsen og Bente-Lill Gillingsrud er solidarisk ansvarlig for prosjektgjennomføringen. Line Spongsveen er gruppens leder, og kontaktperson. Prosjektets veileder er stipendiat Herbjørn Andresen, AFIN, UiO.