

Behov, utfordringer og muligheter for representasjonsløsninger i offentlig sektor

Veien mot en felles, brukersentrert og sikker løsning for digital representasjon i Norge

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn og problemstilling.....	6
1.2 Formålet med arbeidet	7
1.3 Avgrensninger og videre arbeid	7
2 Slik har vi jobbet.....	9
2.1 Forankring gjennom bred prosjektdeltakelse.....	9
2.2 Kvalitet og forankring fremfor utvikling av detaljerte tiltak.....	10
3 Digital representasjon – behovet for felles begrepsavklaringer	13
3.1 Begrepsbruk og arbeid med begreper	13
3.2 Definisjoner	16
3.3 Samtykke og representasjon	18
3.4 Ulike representasjonsforhold	19
3.5 Hvem er brukerne av en digital løsning.....	20
4 Kartlagte utfordringer og behov for brukere	22
4.1 De ulike brukergruppene opplever ulike utfordringer.....	22
4.2 Det er utfordrende for representert å administrere og formidle fullmakter	22
4.3 Det er utfordrende for representant å få tilgang til tjenester på vegne av representert.....	23
4.4 Det er utfordrende for tjenesteytere å forvalte og ta i bruk representasjonsforhold	24
5 Dagens landskap for digital representasjon - utfordringer og behov	27
5.1 Lokale løsninger uten lokal forankring.....	28
5.2 Fragmentering og mangel på felles retning	29
5.3 Umodne løsninger med manglende funksjonalitet.....	29
5.4 Uklar rolle- og ansvarsdeling.....	29
5.5 Manglende støtte for brukere og tjenesteytere.....	30
5.6 Særskilte behov for sektorer med egne løsninger.....	30
5.7 Oppsummert: Hvorfor fungerer ikke dagens løsninger?.....	31
6 Juridiske hindre og rettslig arbeid	33

7	Den utvidede arbeidsgruppens forslag til mål for arbeidet med digitale representasjonsløsninger	35
7.1	Betydningen av gode mål i samfunnsøkonomisk arbeid og sektorovergripende digitaliseringsprosjekter	35
7.2	Hvorfor det er viktig med tydelige mål i det videre arbeidet	35
7.3	Utvidet arbeidsgruppes hovedmål for det videre arbeidet.....	36
7.4	Utvidet arbeidsgruppes utkast til delmål for operasjonalisering av hovedmålene	37
8	Mulighetsrommet for samhandling.....	39
8.1	Sentrale avklaringer og problemstillinger for samhandling på tvers	39
8.2	Alternativ 1: Felles oversikt over fullmakter	40
8.3	Alternativ 2: Felles fullmaktsregister med lokal granulering	40
8.4	Alternativ 3: Felles fullmaktsregister uten lokal granulering	41
9	Veien videre – mot en helhetlig løsning for digital representasjon.....	43
9.1	Fire spor for veien videre	43
9.2	Deling av innsiktsarbeidet innen representasjon og samtykke i spor 1 og 2 ...	44
9.3	Spor 1 og 2: Økt innsikt innen representasjon og samtykke.....	44
9.4	Spor 1 og 2: Videre vurderinger som grunnlag for anbefalt tilnærming	45
9.5	Spor 3: Juridiske vurderinger	46
9.6	Spor 4: Kommunikasjon.....	47
9.7	Veien videre anbefaling.....	47
	Vedlegg	48
	VEDLEGG 1: Prosjektets mandat	48
	VEDLEGG 2: Den juridiske arbeidsgruppen – 30 begreper	51
	VEDLEGG 3: Eksisterende tekniske løsninger i norsk offentlig sektor (ikke uttømmende gjennomgang)	57
	Helsenorge.no	57
	Nav	60
	Altinn Autorisasjon	62
	Digitalt dødsbo	68
	Feide.....	70
	Løsningen i Skatteetaten	71
	Oslo kommune Utdanningsetaten.....	72

Digibarnevern	73
VEDLEGG 4: Nordiske løsninger	75
Finland	75
Danmark	77
VEDLEGG 5: Relevante datakilder i sammenheng med representasjon og fullmakt .	82
Folkeregisteret.....	82
Kontaktregisteret/KRR	82
Brønnøysundregistrene	84

Sammendrag

Rapporten om digital representasjon i offentlig sektor tegner et tydelig bilde av et fragmentert landskap der enkelte etater og sektorer har utviklet sine egne løsninger for fullmakt og samtykke uten felles arkitektur, datamodell eller ansvarslinjer. Resultatet er uoversiktlige prosesser for innbyggere, tungvinte kontroller for tjenesteytere og en økt risiko for feil som kan svekke rettssikkerheten. Mangel på standarder, umodne eller lite brukte tekniske komponenter, samt fravær av én nasjonal oversikt over gyldige representasjonsforhold forsterker utfordringsbildet. I tillegg viser rapporten hvordan begreper som *fullmakt*, *samtykke* og *representasjon* brukes ulikt, noe som skaper forvirring både juridisk og teknisk.

For å få alle aktører til å snakke samme språk har en tverrsektoriell juridisk arbeidsgruppe definert ni kjernebegreper – blant dem representasjon, representasjonsforhold, fullmakt og samtykke – og forankret dem bredt i utvidet arbeidsgruppe og referansegruppe. Dette felles begrepsapparatet er en forutsetning for å utvikle helhetlige løsninger og for å håndtere fremtidige juridiske avklaringer, som for eksempel digitalisering av vergemålsfullmakter.

På bakgrunn av utfordringsbildet har prosjektet formulert tre overordnede mål som alle partnerne stiller seg bak: Det skal være enkelt for en representant å få tilgang til tjenester på vegne av andre; enkelt for representert og representant å opprette, endre, formidle og avslutte fullmakter; og enkelt for tjenesteytere å forvalte og bruke representasjonsforhold på tvers av sektorer. Målene er tydelig brukersenterte og gir en felles retning for videre prioriteringer.

For å komme dit anbefaler rapporten at arbeidet organiseres i fire parallelle spor høsten 2025. Spor 1 skal fordype seg i representasjon, mens spor 2 skal gjøre tilsvarende for samtykke. Spor 3 skal rydde i jussen – fra taushetsplikt til behov for lov- og forskriftsendringer – og spor 4 skal fullføre begrepsarbeidet og sikre klar, løpende kommunikasjon til sektorer og innbyggere.

Samlet viser rapporten at en felles nasjonal løsning for digital representasjon er nødvendig for å gi innbyggere, representanter og tjenesteytere en trygg og sammenhengende hverdag. Harmoniserte begreper, tre bredt forankrede mål og en fire-spors arbeidsplan utgjør nå et konkret veikart mot et brukervennlig, interoperabelt og rettssikkert økosystem for fullmakter og samtykker i Norge.

1 Innledning

Digitaliseringen av offentlige tjenester har skapt nye muligheter for å forbedre og effektivisere hvordan innbyggere samhandler med myndighetene. En sentral utfordring er å sikre at innbyggere får tilgang til nødvendige tjenester på en brukervennlig og sikker måte, spesielt når det gjelder situasjoner der personer trenger å handle på vegne av en annen. Dette kan omfatte tilfeller der eldre eller personer med funksjonsvariasjoner har behov for hjelp til å utføre digitale oppgaver, eller der foreldre må utføre handlinger for sine barn. I dag er representasjon i liten grad mulig i offentlige digitale tjenester.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Dagens løsninger for digital representasjon fungerer ikke godt nok. De er uoversiktlige, lite samordnede og gir varierende rettigheter. Det skaper usikkerhet, ulik praksis og svekket rettssikkerhet. Tidligere arbeid viser at dette ikke er en ny problemstilling. I 2015 ble det anbefalt en hybridløsning for digital representasjon. Målet var å forene ulike løsninger i én samlet tilnærming. Selv om noen løsninger har blitt utviklet siden den gang, gjelder de samme utfordringene fortsatt. Enkelte sektorer har utviklet egne systemer, men løsningene er i begrenset grad tatt i bruk eller integrert i tjenestene. Det finnes ingen nasjonal retning eller felles forståelse av begreper og roller. I praksis betyr det at representanter, representerte og tjenesteytere mangler nødvendig oversikt og støtte.

Utfordringen som skal løses handler om hvordan innbyggere på en trygg og brukervennlig måte kan representeres digitalt. Det er behov for løsninger som gjør det mulig å opptre på vegne av en annen person, uavhengig av sektor eller tjeneste. Disse løsningene må være tilgjengelige for offentlige og til dels private aktører og bygge på en felles forståelse av hva det vil si å representere noen, hva en fullmakt er og hva et representasjonsforhold innebærer.

Denne problemstillingen berører mange. Representerte som trenger hjelp for å benytte seg av tjenester. Representanter som må opptre på deres vegne. Tjenesteytere som skal sikre rettigheter og etterleve lovkrav. I tillegg berører det hele samfunnet gjennom behovet for en tillitvekkende og effektiv offentlig sektor.

I denne rapporten er samtykke og representasjon behandlet. Representasjon handler om at noen opptre eller gjør noe på vegne av en annen basert på et gyldig grunnlag. For eksempel ved fullmakt, foreldreansvar eller vergemål. Mens samtykke innebærer å akseptere, godkjenne eller gi tillatelse. Som regel samtykker en på egne vegne, men der det foreligger et gyldig representasjonsforhold kan en samtykke på vegne av andre.

Det er vår oppfatning at mange offentlige aktører etterspør en nasjonal fellesløsning for håndtering av både representasjonsforhold og samtykker, og det er en hypotese at én og samme løsning på sikt kan understøtte begge behov. Dette forutsetter at det tas

høyde for at ulike regelverk stiller ulike krav, særlig til hva som kreves for at et samtykke skal være gyldig. I dette prosjektet har arbeidsgruppen konsentrert kartleggingen av utfordringer og behov om representasjon, men vi anbefaler avslutningsvis at det etableres et eget oppfølgingsspor for samtykke, slik at dette også kan utredes og utvikles videre.

1.2 Formålet med arbeidet

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har fått i oppdrag å gjennomføre et prosjekt, som skal danne grunnlag for å etablere trygg og brukervennlig digital representasjon i møte med offentlige tjenester. Arbeidet skal vise hvordan digitale løsninger for representasjon kan videreutvikles og brukes på tvers av sektorer for å møte behovene til både innbyggere og tjenesteytere, i dag og i årene som kommer.

Prosjektet skal favne bredt og vurdere tiltak av juridisk, økonomisk, organisatorisk, teknologisk og pedagogisk art. Målet er å identifisere en sammensetning av tiltak (løsning) som kan støtte hele spekteret av representasjonsforhold. For å lykkes med det, er et bredt utvalg av aktører fra statlig og kommunal sektor, samt interesseorganisasjoner og deler av privat sektor, involvert i arbeidet. Et viktig mål har vært å etablere felles forståelse og retning på tvers av virksomheter og fagmiljøer.

Mandatet forutsetter at dagens utfordringer beskrives grundig, og at eksisterende løsninger vurderes opp mot faktiske behov. Arbeidet skal samtidig peke på hvilke mangler som finnes, og skissere ulike veier videre til mål. Anbefalingene skal være realistiske, kunne gjennomføres stegvis, og bidra til bedre samhandling mellom nasjonale og lokale løsninger. Digdir skal gi anbefalinger om hvordan en nasjonal løsning kan utformes. Dette omfatter også en vurdering av hva som bør inngå i en fellesløsning, og hva som fortsatt bør utvikles eller forvaltes i sektorene. Arbeidet skal bidra til å sikre likebehandling, styrke tilliten til digitale tjenester og gi både representanter og representerte bedre kontroll og oversikt.

Rapporten skal fungere som grunnlag for beslutninger om videre utvikling av digital representasjon i offentlig sektor. Den skal også bidra til en mer enhetlig forståelse av begrepene fullmakt, representasjon og representasjonsforhold, slik at både brukere og tjenesteytere kan forholde seg til løsningene på en trygg og forutsigbar måte.

1.3 Avgrensninger og videre arbeid

Prosjektet har hatt som mål å gi et helhetlig bilde av dagens utfordringer og behov ved digital representasjon. Arbeidet har vært konsentrert om virksomhetenes perspektiver og erfaringer. Det er ikke gjennomført egne undersøkelser blant innbyggere. Antakelsen har vært at virksomhetene kjenner behovene til sine brukere godt nok til å gi et

dekkende bilde i denne fasen. På grunn av kort tidsramme er det heller ikke utarbeidet konkrete løsningsforslag.

Det videre arbeidet bør se nærmere på hvordan representasjonsløsninger kan utvikles og tas i bruk trinnvis. Det vil være behov for å involvere brukere, vurdere tekniske og juridiske løsningsalternativer og sikre forankring på tvers av sektorer. Det er også sentralt å følge utviklingen av ny EU-forordning om elektronisk identitet og se løsningen i sammenheng med nasjonale digitaliseringsstrategier. Vurderingen av om og hvordan private aktører bør omfattes av en felles løsning, bør inngå i det videre arbeidet.

2 Slik har vi jobbet

Arbeidet har hatt som mål å gi en bred og grundig forståelse av utfordringer og behov knyttet til digitale løsninger for representasjon. For å oppnå dette har Digdir samlet aktører fra statlig og kommunal sektor, juridiske fagmiljøer og representanter fra privat sektor. Arbeidet har vært organisert som et felles innsikts- og utviklingsarbeid, der målet har vært å kartlegge dagens situasjon, avdekke gap og vurdere hvordan representasjon kan løses bedre i fremtiden. For å sikre forankring og treffsikkerhet er det benyttet en metodisk tilnærming med vekt på innsikt fra intervjuer og bred deltakelse fra relevante aktører.

2.1 Forankring gjennom bred prosjektdeltakelse

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom Digdir og flere involverte virksomheter. Arbeidet har vært forankret i en styringsgruppe i Digdir, med deltakelse fra flere avdelinger, inkludert Fellesløsninger (FEL), Brukeropplevelse og datadeling (BOD) og Digital strategi og samhandling (DSS). I tillegg er det etablert en referansegruppe med representanter fra sentrale offentlige etater og kommuner inkludert Norsk helsenett, Sivilrettsforvaltningen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Nav, Utdanningsdirektoratet (og Sikt), Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og KS, samt en juridisk arbeidsgruppe med deltakere fra NAV, Skatteetaten, Norsk helsenett, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Digdir.

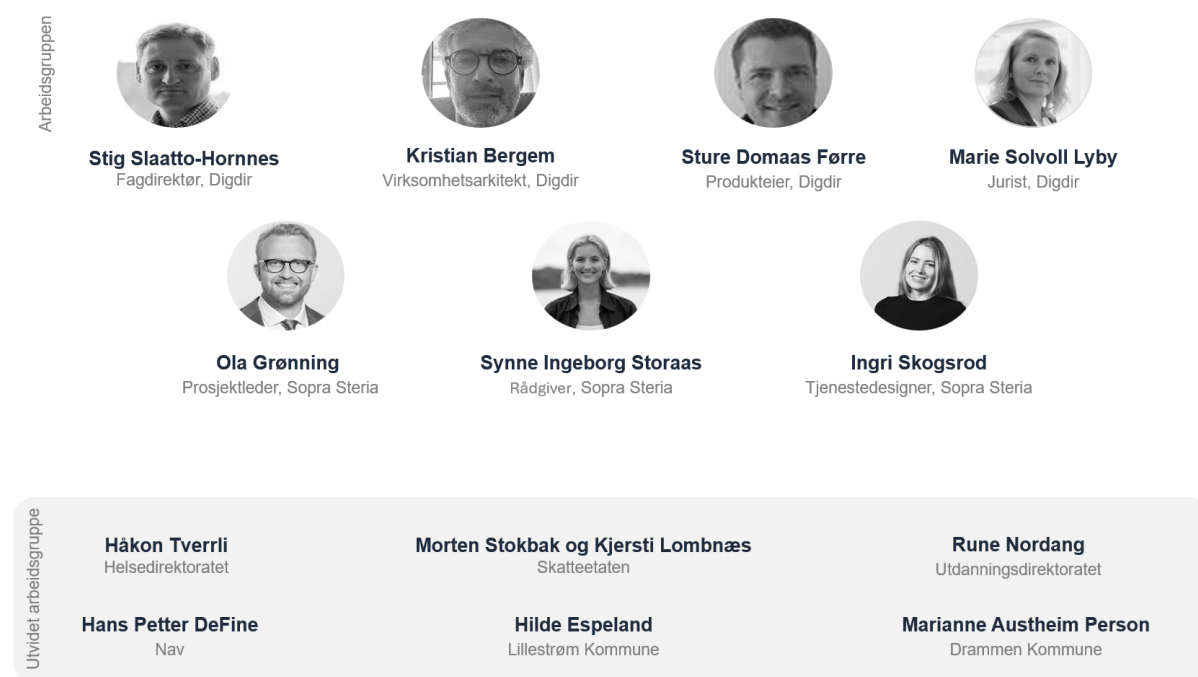
Etablert Styringsgruppe	
Rolle i Digdir	Navn
Avdelingsdirektør FEL (Fellesløsninger, Leikanger)	Nina Munthe Olsen
Avdelingsdirektør BOD (Altinn, Brønnøysund)	Andreas Rafaelsen
Avdelingsdirektør DSS (Premissgiver, Oslo)	Guri Lande
Seksjonssjef strategi og forretningsutvikling FEL	Jon Håkon Odd
Seksjonssjef strategi og forretningsutvikling BOD	Tor Arild Sunnevåg
Avdelingsdirektør BOD (Altinn, Brønnøysund)	Grete Øwre

Tabell 1 Etablert styringsgruppe Digital fullmaktsløsning for innbygger

Arbeidsgruppen består av ansatte fra Digdir og rådgivere fra Sopra Steria. Den utvidede arbeidsgruppen har inkludert representanter fra Nav, Skatteetaten, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og kommunale aktører gjennom Lillestrøm og Drammen Kommune. Denne bredden har gjort det mulig å samle erfaringer fra både sektorer med egne løsninger og sektorer som har behov for fellesløsninger. Prosjektet har vært

tverrfaglig sammensatt for å ivareta både tekniske, juridiske og organisatoriske perspektiver.

Den utvidede arbeidsgruppen har vært en aktiv bidragsyter i prosjektet. Oversikt over deltakerne i arbeidsgruppen og Utvidet arbeidsgruppe følger nedenfor.

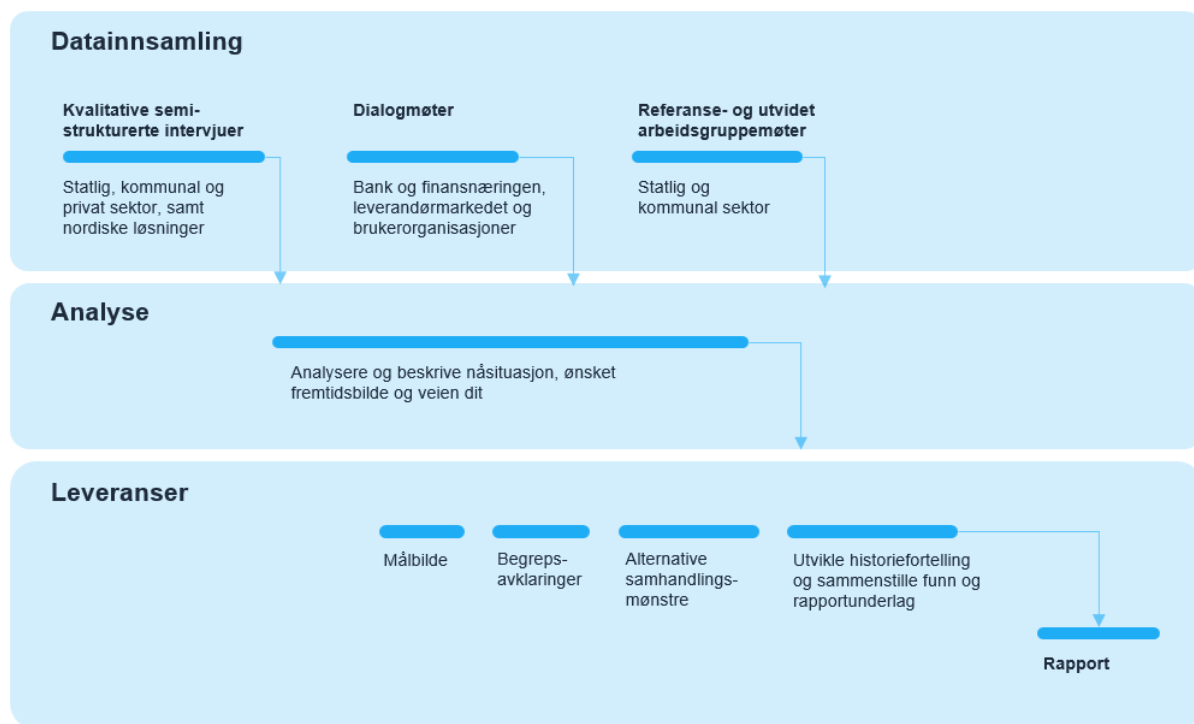


Figur 1 Prosjektets arbeidsgruppe og utvidet arbeidsgruppe

2.2 Kvalitet og forankring fremfor utvikling av detaljerte tiltak

Utredningen har benyttet kvalitative metoder for å samle innsikt. Det har vært viktig å forstå behovene hos virksomhetene. Enkelte virksomheter har egne løsninger for representasjon, mens andre mangler systemer og rutiner. Variasjonene er store. Språklige ulikheter og uenighet om begreper har gjort dialogen krevende, og bekreftet behovet for felles forståelse og felles retning.

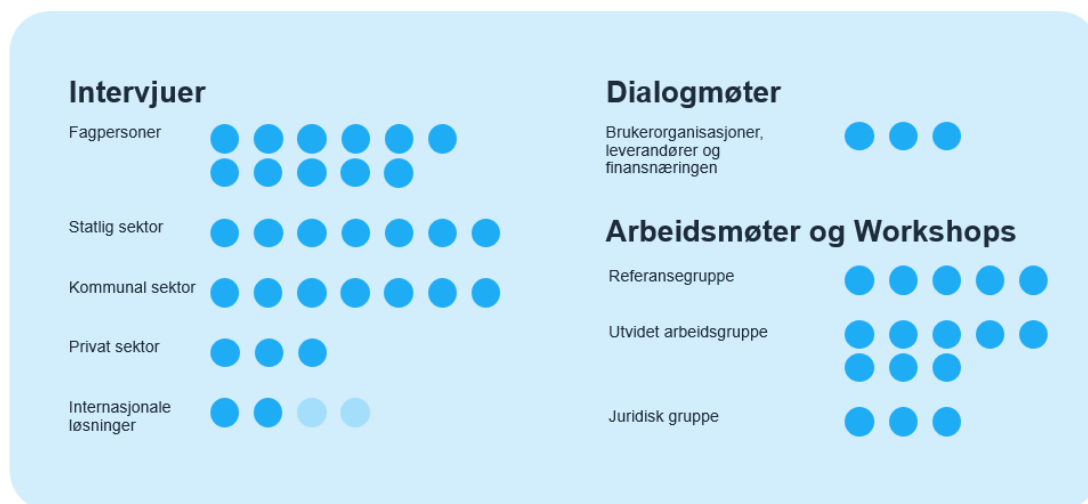
Digdir har valgt å gå bredt ut og samle erfaringer fra mange typer virksomheter. Kvalitet og forankring har blitt prioritert framfor å utvikle detaljerte tiltak. Det er ikke gjennomført kartlegging av sluttbrukeres behov i denne fasen. Prosjektet har i stedet basert seg på at virksomhetene har innsikt i behovene til sine egne brukere. Valget er også begrunnet i prosjektets tidsramme og ressursbruk. Innsatsen har derfor vært konsentrert om å skaffe et helhetlig bilde av hvordan virksomheter oppfatter dagens utfordringer og hvilke behov som gjenstår å dekke.



Figur 2 Illustrasjon prosess Digital fullmaktsløsning for innbygger

I løpet av prosjektet er det gjennomført 30 dybdeintervjuer og samtaler med aktører fra statlig og kommunal sektor, private leverandører og internasjonale digitaliseringsmyndigheter. I tillegg er det gjennomført dialogmøter med leverandørmarkedet, finansnæringen og brukerorganisasjoner.

Det er gjennomført flere møter i referansegruppen og i den utvidede arbeidsgruppen, med temaer som behovsforståelse, begrepsavklaringer, mål og mulige retninger for teknisk og organisatorisk samhandling. Et viktig delmål har vært å sikre en felles forståelse av begreper og roller, og å bygge et grunnlag for videre arbeid med digital representasjon. Et tiltak underveis har derfor vært etableringen av en juridisk arbeidsgruppe. Gruppen har jobbet systematisk med begrepsavklaringer for å møte utfordringene med ulik bruk av sentrale uttrykk som fullmakt, representasjon og samtykke. Uklare begreper har vært en kilde til misforståelser og har skapt utfordringer både i tverrsektoriell dialog og i teknisk løsningsarbeid.



Figur 3 Illustrasjon datainnsamling Digital fullmaktsløsning for innbygger

Det er også gjennomført dokumentstudier av eksisterende løsninger, relevante tidligere utredninger og internasjonale eksempler. Erfaringer fra Finland og Danmark er tatt i betraktning for å belyse hvordan digitale representasjonsforhold håndteres i andre land.

Metodikken har vært valgt for å sikre et bredt og realistisk kunnskapsgrunnlag. Målet har vært å legge til rette for praktiske anbefalinger og forankrede valg i det videre arbeidet med digital representasjon.

3 Digital representasjon – behovet for felles begrepsavklaringer

Å etablere en digital «fullmaktsløsning» er trukket fram som formålet i mandatet til dette prosjektet, og det står uttrykkelig at det skal ses på tilgrensende funksjonalitet, som samtykke.

Gjennom arbeidet er det oppdaget at det er behov for å løse alle former for digital representasjon, ikke bare der det foreligger en fullmakt. For å forstå kompleksiteten i hva representasjon handler om, og ikke minst brukerbehovene, er det innledningsvis sentralt å forstå hva representasjon og et representasjonsforhold er.

Å representere, betyr at man gjør noe på vegne av andre. Det finnes ulike måter man kan representere andre på. Representasjon på bakgrunn av fullmakt, for eksempel en framtidsfullmakt, er en av dem. Det samme er representasjon på bakgrunn av foreldreansvar eller vergemål.

3.1 Begrepsbruk og arbeid med begreper

Begrepslandskapet innen representasjon og fullmakt er komplekst, og presise definisjoner har vist seg å være helt avgjørende for fremdrift i dette arbeidet.

Innsiktsarbeidet avdekket at begreper som fullmakt, samtykke, representasjon og representasjonsforhold brukes om hverandre både i dagligtale og i faglige sammenhenger. Arbeidsgruppen har ofte snakket forbi hverandre, noe som har vært tidkrevende og skapt frustrasjon. Særlig forskjellen på hva som er et *samtykke* og hva som er en *fullmakt* har vist seg å være krevende.



Figur 4 Fullmakt og Samtykke – brukes om hverandre

Allerede i prosjektets tidlige fase ble det tydelig at meningsinnholdet i en rekke begreper som relaterer seg til representasjon måtte avklares og harmoniseres på tvers av sektorene.

For å løse dette ble det etablert en sammensatt juridisk arbeidsgruppe. Mandatet var todelt: (1) å utvikle felles begrepsdefinisjoner og sikre en enhetlig forståelse, og (2) identifisere eventuelle hindringer i lov for å digitalisere representasjonsforhold. Arbeidet er påbegynt, men må fortsette etter fremleggelse av denne rapporten.

Følgende begreper ble spilt inn som utfordrende og presentert for den juridiske gruppen.

1.	Representasjon	16.	Delegere
2.	Representasjonsforhold	17.	Samtykkekompetanse
3.	Representant	18.	Forelder
4.	Representert	19.	Verge
5.	Fullmakt	20.	Foreldreansvar
6.	Samtykke	21.	Foresatte
7.	Mandat	22.	Fosterforeldre
8.	Bevitnelse	23.	Nærmeste pårørende
9.	Autorisasjon	24.	Kompetanse
10.	Autentisering	25.	Proxy services
11.	Bekreftelse	26.	Rettslig handleevne
12.	Skriftlig	27.	Stillingsfullmakt
13.	Omfang	28.	Fremtidsfullmakt
14.	Tilgang	29.	Tjenesteområde
15.	Vergefullmakt	30.	Tjenesteyter

Tabell 12 Oversikt over sentrale begreper med behov for avklaring

Som listen viser, er begrepene av svært ulik karakter. Noen av begrepene er allerede definert i lov, for eksempel i barneloven, vergemålsloven, GDPR og helselovgivingen. Likevel fikk arbeidsgruppen tilbakemeldinger om at de oppleves som vanskelige å anvende. Innsiktsarbeidet tyder på at utfordringen det ikke nødvendigvis er

meningsinnholdet i det enkelte begrep, men hvordan det kan omsettes i en digital løsning, for eksempel i en rolle for å sikre rett tilgangsstyring.

Eksempel på at et begrep kan by på utfordringer i praksis

Hva som menes med «forelder» er i seg selv enkelt å avklare, siden dette er definert i barneloven kapittel 2. Utfordringen oppstår først når digitale løsninger skal avgjøre hvilke rettigheter en forelder faktisk har. Noen har fullt foreldreansvar, andre har ikke, og enkelte har begrensninger i foreldreansvaret. Noen bor med barnet, andre bor adskilt. Disse variasjonene gjør at foreldres digitale tilganger må differensieres. Det er disse *rollene* – ikke selve foreldreskapet – som må ligge til grunn for tilgangsstyring på tvers av sektorer og systemer, slik at hver forelder får riktig rettighetsnivå.

Figur 5 Eksempel på at et begrep kan by på utfordringer i praksis

For andre begreper på listen er det semantiske utfordringer, som for eksempel hva som egentlig menes med en fullmakt, mens noen begreper er av mer teknisk karakter.

Den juridiske arbeidsgruppen besluttet å kategorisere begrepene og dele dem i fire grupper:

- 1) Sentrale begreper knyttet til representasjon
- 2) Begreper som er knyttet til regelverk og som i stor grad er sektorspesifikke,
- 3) Begreper som er teknisk relevant, og
- 4) Begreper som er mindre relevante i arbeidet eller er lite i bruk og som kan tas ut av lista.

Det er særlig ni begreper som skiller seg ut som sentrale knyttet til representasjon, og som den juridiske arbeidsgruppen besluttet at vi skal fokusere på. Disse er:

- 1) Representasjon
- 2) Representasjonsforhold
- 3) Representant
- 4) Representert
- 5) Fullmakt
- 6) Representasjonsomfang
- 7) Samtykke
- 8) Vergefullmakt
- 9) Tjenesteyter

Disse begrepene har vi definert i fellesskap, se nedenfor, mens det er behov for å jobbe videre med begrepene i gruppe to og tre i det videre arbeidet.

Mer om begreper og inndeling i de fire gruppene i vedlegg 2.

3.2 Definisjoner

De ni mest sentrale begrepene er definert av juridisk arbeidsgruppe. Definisjonene er deretter lagt fram for utvidet arbeidsgruppe og referansegruppe. De har kommet med innspill og har deretter gitt sin tilslutning til definisjonene. Følgende ni begreper er dermed omforent og bredt forankret bredt på tvers av offentlig sektor.

Begrepene har vi definert på følgende måte:

Representasjonsforhold

Relasjon mellom to parter der den ene (representanten) representerer den andre (den representerte).

Fullmaktsgiver er den representerte, og fullmektigen er representanten i et representasjonsforhold basert på fullmakt. Tilsvarende er vergehaver den representerte, og verge er representanten i et representasjonsforhold basert på vergemål.

Representasjon

Når noen opptrer eller gjør noe på vegne av noen andre.

For å representere andre må det foreligge et grunnlag for representasjon. Et slikt grunnlag kan være frivillig (eksempelvis fullmakt og framtidsfullmakt), det kan følge av lov eller offentlig vedtak (eksempelvis foreldreansvar og vergemål), rolle (eksempelvis lovlig representant og stillingsforhold), eller lignende.

Eksempler på hva representasjon kan være:

- en person som opptrer på vegne av en annen person
 - en forelder som opptrer på vegne av et barn den har foreldreansvar for
 - en verge som opptrer på vegne av en vergehaver
 - en person som utfører en handling, f.eks. samtykker til noe, på vegne av en annen enn seg selv
 - en advokat som innhenter taushetsbelagte opplysninger på vegne av en klient
- en person som opptrer på vegne av en virksomhet eller organisasjon
 - en ansatt som opptrer på vegne av en arbeidsgiver
 - et styremedlem som opptrer på vegne av et borettslag
- en virksomhet som opptrer på vegne av en annen virksomhet, eller person, f.eks.

- en virksomhet (representert ved en ansatt) som opptre på vegne av en kunde
- barneverntjenesten som opptre på vegne av et barn i fosterhjem
- en organisasjon som opptre på vegne av sine medlemmer

Representert

Den som blir representert i et representasjonsforhold.

Representant

Den som representerer en annen i et representasjonsforhold.

Fullmakt

Viljeserklæring der den som gir fullmakten tildeler en person eller en virksomhet (fullmektigen) myndighet til å opptre eller gjøre noe på sine vegne.

Med viljeserklæring menes en erklæring som uttrykker en persons vilje.

Representasjonsomfang

Rammer for hva representanten kan gjøre på vegne av den representerte.

Representasjonsomfanget kan avgrenses i sak (hva representanten kan gjøre på vegne av den representerte) og i tid. Representasjonsomfanget fastsettes av den representerte, av offentligrettslig vedtak (vergefullmakt), av lovhjemmel (eks. foreldreansvar), stillingsforhold, rolle eller annet (retts)grunnlag

Samtykke

Å akseptere, godkjenne eller gi tillatelse.

Man kan samtykke på vegne av seg selv eller andre. For å samtykke på vegne av andre må det foreligge et representasjonsforhold

Ulike regelverk stiller ulike krav til hva som er et gyldig samtykke, som for eksempel hvordan et samtykke skal gis og hva den som samtykker skal ha kunnskap om før samtykket blir gitt. For å gi et gyldig samtykke må derfor vilkårene i det aktuelle lovverket samtykket innhentes eller gis på bakgrunn av, være oppfylt. For eksempel er ikke kravene til et samtykke etter forvaltningsloven de samme som kravene til et samtykke etter GDPR.

Vergefullmakt

Dokumentet som legitimerer vergen til å opptre på vegne av personen som har verge.

I vergefullmakten¹ står det hvilke oppgaver vergen kan bistå med. Hva som står i vergefullmakten varierer ut fra hvilket bistandsbehov personen med verge har, og hva personen har samtykket til.

Tjenesteyter

*Person, institusjon, firma e.l. som yter tjenester (til forskjell fra å produsere varer)*².

Eksempler på tjenesteyting er legekantor (yte helsetjenester), skole (tilby undervisning), økonomiske ytelser (tilby økonomisk støtte) eller bank (tilby banktjenester).

Når staten og kommunene tilbyr tjenester, kalles de offentlig tjenesteyter. Når private bedrifter eller selvstendig næringsdrivende tilbyr tjenester, kalles de privat tjenesteyter.

3.3 Samtykke og representasjon

Samtykke og representasjon er ikke det samme. Et viktig utgangspunkt for å forstå samtykke og et representasjonsforhold er handlingen som skjer. Dersom noen samtykker til noe, så gir de en aksept eller tillatelse til en annen part om at de kan utføre en handling, for eksempel samtykke til å motta helsehjelp, samtykke til å dele opplysninger med andre, etc.

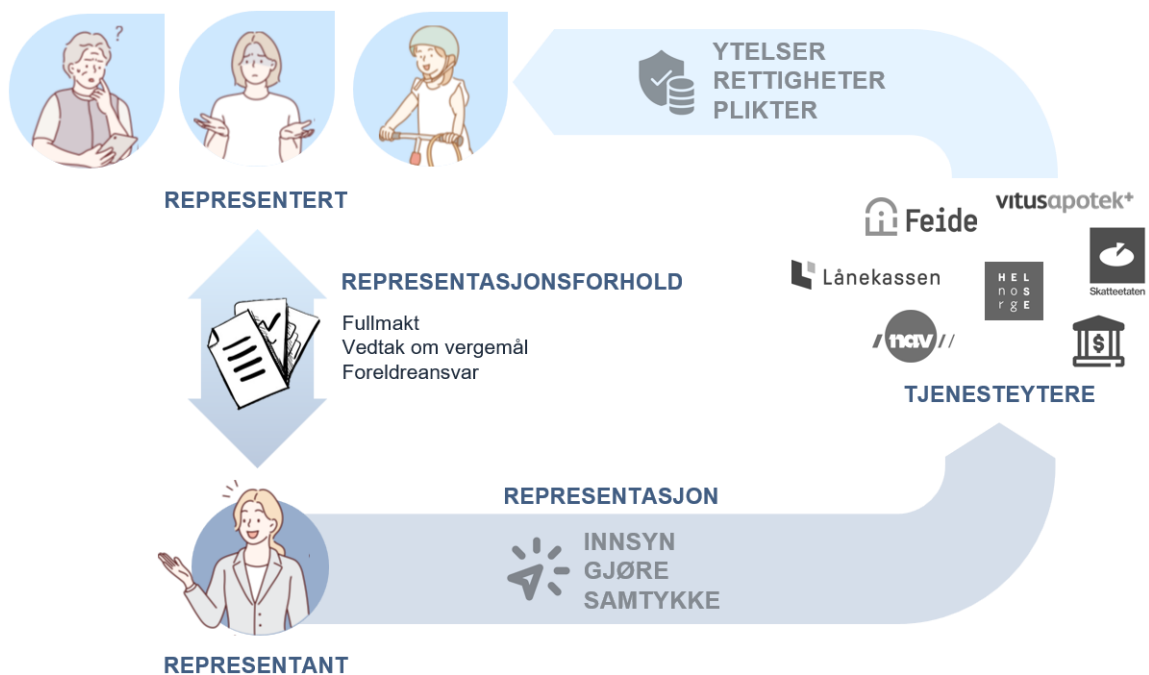
Krav for at et samtykke skal være gyldig varierer med ulike regelverk, men grunnleggende sett må den som samtykker ha beslutningskompetansen på området, for eksempel om man aksepterer en medisinsk behandling, seksuell omgang eller samtykke til deling av våre data. Vanligvis skjer dette på egne vegne.

En representant kan samtykke på vegne av en representert på et område, dersom det foreligger et representasjonsforhold og representasjonsomfanget gir representanten beslutningskompetanse på det aktuelle området.

Behovene til samtykkeløsninger er derfor både til situasjoner der en person skal samtykke på vegne av en annen, og hvor en person skal samtykke på vegne av seg selv.

¹ Den juridiske arbeidsgruppen ser at terminologien «vergefullmakt» er uheldig ettersom en fullmakt er en viljeserklæring mens et opprettet vergemål er basert på et offentligrettslig vedtak. Selv om det er et krav om samtykke for å opprette vergemål etter vergemålsloven § 20, i motsetning til vergemål etter § 22, jf. § 20 (fratakelse av rettslig handleevne), mener vi det er misvisende ut fra terminologien vi har lagt til grunn i prosjektet at vergens legitimasjonsdokument kalles en «fullmakt». Samtidig er begrepet «vergefullmakt» godt innarbeidet, særlig blant vergene og tjenesteytere som forholder seg til verger. Vi har derfor valgt å beholde begrepet «vergefullmakt» i arbeidet med prosjektet. Samtidig ser vi at dette er et av begrepene vi ønsker å jobbe videre med i begreps- og harmoniseringsarbeidet.

² Dette er en foreløpig definisjon som forklarer meningsinnholdet i begrepet når det brukes i rapporten. Juridisk arbeidsgruppe vurderer at det må jobbes videre med termen og muligens definisjonen.



Figur 6 Illustrasjon forholdet mellom samtykke og representasjonsforhold

Siden representasjonsforhold og et samtykke er ulike konsepter, og fordi ulikt lovverk stiller svært ulike krav til hva som er et gyldig samtykke, må de håndteres atskilt i utviklingen av digitale tjenester.

3.4 Ulike representasjonsforhold

Representasjonsforhold kan deles inn i flere grupper etter hvordan representasjonsforholdet har oppstått.

Av hensyn til omfanget av prosjektet har vi måttet gjøre noen avgrensninger i forhold til hvilke typer representasjonsforhold vi har sett nærmere på. Siden det følger av mandatet at hovedfokuset skal være en digital representasjonsløsning for innbygger har arbeidsgruppen lagt vekt på følgende tre hovedgrupper av representasjonsforhold:

- 1) Fullmakt (opprettet etter ønske fra den representerte)
- 2) Vedtak om vergemål (besluttet av vergemålsmyndigheten)
- 3) Foreldreansvar (følger barnelovens bestemmelser om foreldreansvar)

Representasjonsforhold basert på fullmakt kjennetegnes ved at de er opprettet frivillig, etter ønske fra den som ønsker å bli representert, det vil si den representerte, og det er den representerte selv som bestemmer hvem som skal være representant.

Framtidsfullmakt er en undergruppe til hovedgruppen fullmakt.

Vedtak om vergemål kjennetegnes ved at representasjonsforholdet er besluttet i et offentligrettslig vedtak etter reglene i vergemålsloven kapittel 4. Gruppen kan deles i to underkategorier. Den ene kategorien er alminnelige vergemål, det vil si vergemål som er

besluttet etter en vurdering om at vilkårene i vergemålsloven § 20 er oppfylt. Alminnelig vergemål er et frivillig støttetiltak som krever samtykke fra den som ønsker verge. Den andre underkategorien er vergemål med fratakelse av rettslig handleevne. Disse vergemålene kjennetegnes ved at vergemålet er besluttet uavhengig av, og ofte på tvers av, den vergetrengendes eget ønske, dersom vilkårene i vergemålsloven § 22, jf. § 20 er oppfylt. Felles for begge disse gruppene av vergemål er at det er vergemålsmyndigheten som har vedtatt å opprette vergemålet og som oppnevner en verge som representant.

Vergemål som er vedtatt etter kapittel 4 i vergemålsloven, skiller seg fra vergemål der verge er den som har foreldreansvar for en mindreårig etter barneloven.

Den tredje gruppen representasjonsforhold vi har prioritert i prosjektet, omfavner representasjonsforhold basert på foreldreansvar. Reglene om hvem som har foreldreansvar og innholdet i foreldreansvaret, følger av barneloven kapittel 5.

3.5 Hvem er brukerne av en digital løsning

Et representasjonsforhold består av den representerte og representanten. For at representanten(e)³ skal kunne handle på vegne av den representerte, vil også en tredjepart være involvert. For denne rapportens del vil tredjepart være en tjenesteyter. Brukerne av en representasjonsløsning er altså disse tre; den representerte, representanten og tjenesteyter.

Gruppen av representerte er ulik og sammensatt. En representert i en digital løsning kan være

- en vergehaver som blir representert av sin verge
- en virksomhet som blir representert av styreleder
- en person som ikke kan eller vil være digital som blir representert av en fullmektig
- en fullmaktsgiver som blir representert av en fullmektig

Det er ingen øvrige likehetstrekk mellom gruppen representerte enn at de har andre som opptrer på sine vegne på et eller flere områder. Innsiktsarbeidet viser imidlertid at felles for gruppen representerte er at de opplever utfordringer knyttet til å bli representert digitalt.

Gruppen representanter er sammensatt, og representanter har varierende grad av erfaring og kunnskap. En representant kan være en venn, en nabo, et familiemedlem eller en forelder som kun representerer en eller et fåtall andre, men det kan også være en profesjonell verge som er verge for hundre vergehavere. Felles for representantene er at de har myndighet til å opptre på vegne av en annen. Samme som for de

³ Det kan være flere representanter, som f.eks. begge foreldre til et barn

representerte, opplever representantene at det er vanskelig å representere andre digitalt.

For arbeidet med dette prosjektet vil tjenesteyter i stor grad være en offentlig aktør som Nav, Skatteetaten eller en kommune, men tjenesteyter kan også være en privat aktør, som for eksempel en bank.

Det følger av mandatet til prosjektet, at det skal vurderes om private aktører skal kunne ta i bruk løsningen. Vi har ikke sett på private aktørers bruk innledningsvis. Dette er noe vi må komme tilbake til i det videre arbeidet.

4 Kartlagte utfordringer og behov for brukere

4.1 De ulike brukergruppene opplever ulike utfordringer

En nasjonal løsning for digital representasjon må hensynta behovene og utfordringene til ulike brukergrupper. Gjennom innsiktsarbeidet er det utledet tre hoved-brukergrupper: representert, representant og tjenesteyter. I det følgende kapittel vil sentrale utfordringer for hver av dem beskrives. Dette danner grunnlaget for videre vurderinger av hvordan en nasjonal løsning kan utvikles og tilpasses ulike behov.

4.2 Det er utfordrende for representert å administrere og formidle fullmakter

Noen innbyggere har behov for at andre handler på deres vegne, for eksempel som følge av helseutfordringer, høy alder eller livssituasjoner som gjør det vanskelig å ivareta egne interesser. I slike tilfeller kan man gi fullmakt til en person man har tillit til, slik at vedkommende kan bistå med å få tilgang til tjenester man har rett på.

Hovedutfordringen i dag er at det oppleves som tidkrevende og komplisert for den representerte å administrere og formidle fullmakter. Videre er det identifisert tre underordnede utfordringer som vil utdypes under.

Det er utfordrende å administrere representasjonsforhold. Å opprette, endre og avslutte representasjonsforhold kan ofte oppleves komplisert for den representerte. Mange tjenester har ulike fremgangsmåter, noe som skaper forvirring og merarbeid for den enkelte innbygger. Flere digitale løsninger godtar ikke manuelle fullmakter for digitale tjenester. Det finnes heller ingen samhandling mellom løsningene, og representert må derfor ofte gi samme fullmakt flere ganger til ulike offentlige virksomheter. Personer uten eID med tilstrekkelig sikkerhetsnivå møter i tillegg store hindringer når de skal etablere eller administrere digitale representasjonsforhold.

Det er utfordrende å få oversikt over representasjonsforhold og handlinger gjort på dine vegne. Det er krevende for den representerte å få oversikt over hvem som representerer dem og hvilke handlinger som gjøres på deres vegne. Tilgangen til informasjon om aktive fullmakter og bruken av dem er begrenset, og det finnes ingen samlet oversikt eller logg. Dette gjør det vanskelig å vite hvem som har rett til å representere den enkelte, til hvilken tid og i hvilken situasjon.

Manglende varslings ved utførte handlinger forsterker problemet. Viktige endringer kan skje uten at den representerte informeres, noe som svekker både innsyn og kontroll. I dagens løsninger er det heller ingen varsel om nye tjenester tillegges eksisterende representasjonsomfang.

Det er utfordrende å forstå kommunikasjon fra tjenesteytere rundt fullmakt og nærliggende behov. Flere virksomheter beskriver at kommunikasjon rundt representasjon er vanskelig for mange innbyggere å forstå. Det handler særlig om at

informasjonen ofte inneholder juridiske begreper og komplekse formuleringer. Det fremgår av innsiktsarbeidet at utfordringer rundt språk og kommunikasjon fører til usikkerhet om hva en fullmakt faktisk gir tilgang til, og om én fullmakt er tilstrekkelig eller om det kreves flere. Flere virksomheter har pekt på at den representerte kan ønske å gi bredere fullmakter enn nødvendig, for å være sikker på at representanten får gjort det den skal, og for å slippe å måtte opprette og administrere flere enn én fullmakt.

Mangelen på felles krav og tydelig veiledning gjør det vanskelig for både representert og representant å vite hva som gjelder. Det fører til at fullmakter i noen tilfeller ikke blir akseptert, eller må skrives om for å oppfylle ulike krav hos ulike tjenesteytere. Dette skaper merarbeid og usikkerhet i situasjoner som allerede kan være krevende for innbyggeren.

4.3 Det er utfordrende for representant å få tilgang til tjenester på vegne av representert

Mangel på digitale løsninger for representasjon gjør at pårørende eller verger for eldre, hjelpetrengende og ikke-digitale brukere opplever utfordringer med hensyn til å ivareta den representertes interesser. Personer som handler på vegne av andre møter flere utfordringer knyttet til administrasjon og bruk av digitale fullmakter. Manglende oversikt, krevende administrasjon og varierende tjensteløsninger gjør det vanskelig for representant å få tilgang til tjenester på vegne av den representerte.

Det eksisterer ingen enhetlig oversikt over alle representasjonsforhold representanten har. Det finnes ingen samlet oversikt over alle fullmaktene en representant har. Informasjon om hvor mange fullmakter som er aktive, innholdet i dem, varighet og eventuell logging er ofte fragmentert. Dette er spesielt gjeldende for profesjonelle representanter og verger som forvalter flere representasjonsforhold. Uten en helhetlig visning blir det vanskelig å få innsikt i hvilke fullmakter som gjelder, noe som ofte kan føre til feil eller usikkerhet.

Det er utfordrende å administrere og forvalte representasjonsforhold.

Administrasjon av fullmakter krever at representanten må akseptere, avvise og eventuelt avslutte fullmakter på forskjellige plattformer og på ulike måter. Å håndtere disse prosessene på tvers av ulike tjenester er tidkrevende, spesielt når løsninger varierer i struktur, funksjonalitet og brukervennlighet.

Forvaltning av fullmakter innebærer innsyn, handling og beslutningstaking. Representanten må kunne lese på vegne av den representerte, bruke fullmakter til å klage, søke eller kommunisere med tjenesteytere, samt akseptere eller avvise tilbud. Når systemene ikke er enhetlige, eller tilbyr tilstrekkelig funksjonalitet for forvaltning, blir disse oppgavene mer kompliserte og tidkrevende for representant enn nødvendig.

Det er utfordrende å få digital tilgang på offentlige tjenester på vegne av den representerte. Mange offentlige digitale tjenester mangler funksjonalitet for å kunne bli representert ved en annen. Derfor låner mange bort eID til andre for å løse utfordringen, en uønsket praksis som bryter med eID vilkårene brukerne har signert, og som gjør det umulig å se om en person har utført handling selv eller en representant. Personer uten norsk identifikasjonsnummer får verken en eID selv eller en mulighet til å la andre representere seg.

Tilgang på offentlige digitale tjenester på vegne av en annen er særlig krevende for profesjonelle verger, som ofte mangler tilgang til sentrale digitale tjenester med tilstrekkelig sikkerhetsnivå. I praksis må mye av kommunikasjonen skje manuelt, noe som gjør hverdagen mer krevende og svekker både effektivitet og rettssikkerhet for personer under vergemål.

Det er utfordrende å få tilstrekkelig informasjon for å kunne handle på en annens vegne. For at representasjon skal fungere i praksis, må representanten ha tilgang til oppdatert og relevant informasjon. Flere virksomheter har pekt på at dette ofte er vanskelig. Spesielt når varslinger om saksstatus, tema og involverte parter er ustrukturert, mangelfull eller ikke rettet mot riktig mottaker. Det er for eksempel krevende for en som er verge for en rekke personer, når vergen får beskjed fra en tjenesteyter på vegne av klient om å sjekke postkassen, uten henvisning til hvilken klients postkasse det gjelder.

Utfordringen gjelder i mange tilfeller både pårørende, profesjonelle representanter og frivillige fullmektiger. Når representanten ikke får nødvendig innsikt, blir det vanskelig å følge opp saker eller fatte riktige beslutninger på vegne av den representerte, særlig innen frister eller i akutte situasjoner.

Et annet viktig poeng er at informasjon ofte blir værende hos den opprinnelige representanten. Når det skjer et skifte av representant, følger ikke informasjonen automatisk med videre. Det gjør at nye representanter må starte på nytt med å innhente grunnleggende informasjon. Dette kan føre til forsinkelser, feil og unødvendig belastning for både brukere og tjenesteytere.

Systemene for representasjon er forvirrende og ineffektive. Ulike tjenesteytere har forskjellige løsninger for representasjon, noe som skaper variasjon i modenhet og brukervennlighet. Når løsningene ikke er standardiserte, må representanten forholde seg til flere ulike systemer, noe som øker kompleksiteten og risikoen for feil.

4.4 Det er utfordrende for tjenesteytere å forvalte og ta i bruk representasjonsforhold

Det er krevende for både offentlige og private tjenesteytere å forvalte og ta i bruk representasjonsforhold, både i digitale og manuelle prosesser. Utfordringene er

omfattende og påvirker alt fra brukeropplevelse, effektiv ressursbruk og rettsikkerhet. Under utdypes innsikten innen seks sentrale kategorier.

Det finnes ikke en samlet oversikt over gyldige representasjonsforhold. Det betyr at når en person logger inn i en digital tjeneste, er det ofte uklart om vedkommende har rett til å handle på vegne av en annen eller ikke. Det finnes heller ingen felles standard for hvordan slike forhold skal beskrives eller vises fram i tjenestene. Fraværet av samordning fører til ulik praksis, varierende tolkninger og usikkerhet. Dette gir økt risiko for feil, dobbeltarbeid og uforutsigbarhet i møte mellom innbygger og tjenesteyter.

Eksisterende løsninger for representasjonsforhold blir i liten grad benyttet av forvaltningen. Ulike aktører har utviklet egne digitale løsninger for representasjon, men bruken varierer mellom virksomheter. På tvers av sektorer eksisterer det en fragmentert tilnærming, der Altinn, Helsenorge, Nav og banker har separate systemer for håndtering av representasjonsforhold. Selv om egne løsninger er etablert, blir de ikke nødvendigvis implementert eller benyttet konsekvent. Manglende enhetlig praksis skaper kompleksitet for både tjenesteytere og brukere.

Mangelen på oversikt og digitale standarder fører til unødvendig tidsbruk for tjenesteytere. I de fleste tilfeller kreves det manuell vurdering å avgjøre om et representasjonsforhold er gyldig for en konkret tjeneste, og selve håndteringen skjer ofte med ressurskrevende prosesser uten god støtte i felles systemer. Dette skyldes blant annet at det er uklart hvorvidt et representasjonsforhold er gyldig i en spesifikk tjenestesammenheng, og at det ofte er uklart hvor granulert tilgangen til tjenester må være, noe som vanskeliggjør bruken av eksisterende verktøy og systemer i praksis. Dette fører til redusert effektivitet og økt risiko for feil.

Begrenset transparens og ansvarlighet. Det finnes i liten grad loggføring som dokumenterer hvem som har representert en bruker, og hvordan beslutninger er tatt på vegne av noen andre. Dette svekker både muligheten for etterprøving og brukernes rettssikkerhet. Videre er det heller ikke tydelig hvem som har lest, handlet eller fattet beslutninger på vegne av en bruker. Dette svekker både tilliten til systemene og muligheten til å sikre god kontroll og styring i tjenesteytingen.

Det er også krevende å sikre kontroll og etterlevelse av samtykker. Når informasjon om samtykker ikke er tilgjengelig eller dokumentert på en helhetlig måte, blir det vanskelig å vite hva en bruker har godkjent, og i hvilken sammenheng. Mange virksomheter opplever at de må be om samtykke flere ganger for samme formål. Andre er usikre på om det er lov til å lagre eller bruke opplysninger videre, fordi det er uklart hva som er omfattet av det opprinnelige samtykket. Dette skaper unødvendig friksjon både for brukeren og for tjenesteyteren, og øker risikoen for feilbehandling av data. Samtidig har brukeren liten mulighet til å se, forstå eller kontrollere hvilke samtykker som er aktive, og hvordan de blir brukt i praksis.

Duplisering av løsninger og ineffektiv ressursbruk. Løsningene er ofte ikke samordnet og bygger på ulike standarder. Det har ført til parallelle systemer som ikke snakker sammen. Brukere må forholde seg til ulike plattformer for å administrere fullmakter, avhengig av hvilken aktør som tilbyr tjenesten. Selv om enkelte virksomheter har utviklet løsninger som dekker egne behov, gir mangelen på felles rammeverk økt kompleksitet og lavere effektivitet for samfunnet som helhet. Ulik praksis gjør at representasjon må registreres flere steder, og at manuelle og digitale prosesser brukes side om side. Det gir risiko for feil, forsinkelser og økte kostnader over tid. Når løsninger ikke er compatible, må aktører bruke ekstra ressurser på tilpasning og vedlikehold, i stedet for å bygge videre på noe felles.

5 Dagens landskap for digital representasjon - utfordringer og behov

Til tross for at det finnes flere initiativer og løsninger for digital representasjon og fullmakt i offentlig sektor, preges dagens landskap av fragmentering, svak samhandling og manglende nasjonal koordinering.

Enkelte virksomheter har utviklet egne løsninger som i prinsippet skal dekke deres behov, men disse tas i mange tilfeller ikke i bruk i konkrete tjenester. Resultatet er et uoversiktlig og lite sammenhengende økosystem som gjør det vanskelig for både representerte, representanter og tjenesteytere å håndtere representasjonsforhold på en trygg, effektiv og brukervennlig måte.

Under beskrives noen av de eksisterende løsningene for digital representasjon i offentlig sektor overordnet. En mer detaljert gjennomgang finnes i vedlegg 3, som gir en grundigere beskrivelse av løsningenes funksjonalitet, omfang og avgrensninger.

Helsenorge.no har bygget en representasjonsfunksjon som primært retter seg mot innbyggerløsningen, Helsenorge.no. Løsningen har tre ferdigdefinerte tilgangsnivåer som dekker innsyn i helseregistre, pasientjournaler og tilgang til digitale helsetjenester. Representasjonsfunksjonen er bygget for å kunne håndtere utvidelser til andre typer fullmakter, og en ny fullmakt til å hente medisiner på apotek er under utprøving. På Helsenorge kan foreldre med foreldreansvar representere egne barn, pårørende kan få tildelt fullmakt av helseforvaltningen for personer uten samtykkekompetanse, og alle innbyggere kan gi ordinære fullmakter til andre. Per februar 2025 var det nær 136 000 aktive digitale fullmakter i løsningen, i tillegg til et mindre antall analoge skjema-fullmakter.

Nav tilbyr et tilsvarende konsept, men med fem saksområder (familie, øvrig, arbeid, hjelpemidler og pensjon) med tilhørende underområder og tre ulike fullmaktsnivåer («lese», «snakke», «søke og klage»). Løsningen støtter avtalebaserte fullmakter. I tillegg bruker Nav folkeregisteret for informasjon om vergemål og foreldreansvar i noen tjenester. Det er få digitale tjenester som har støtte for representasjon i dag, men i tillegg brukes informasjonen til telefon- og skrankehenvendelser.

Altinn Autorisasjon skiller seg ut ved å håndtere representasjon både på vegne av personer og virksomheter. Løsningen benytter roller fra Enhetsregisteret og informasjon fra Folkeregisteret, støtter brukerstyrte fullmakter for privatpersoner og gir virksomheter mulighet til å delegerer tilganger via «fullmaktsområder» og «tilgangspakker». Løsningen er under modernisering – mot en selvstendig, nasjonal representasjonskomponent – men er foreløpig tilgjengelig for etater som deltar i Altinn-samarbeidet. Altinn er i utgangspunktet pålagt brukt i statlig sektor gjennom krav i Digitaliseringsrundskrivet.

Digitalt dødsbo er en tjeneste som gir etterlatte og arvinger tilgang til informasjon om avdødes formue og gjeld. Dette gjelder for eksempel tilgang til kontooversikter, hvilke eiendommer den avdøde hadde, inkludert landsbrukseiendom, og hvor mange biler

som er registrert på avdøde. Digitalt dødsbo samler informasjon fra mange ulike aktører ett sted, og gir tilgang basert på at domstolene har registrert en dødsfallsak. Løsningen er bygd på utstrakt bruk av Altinn-komponenter, inkludert Altinn Autorisasjon.

Skatteetaten har i påvente av nødvendig funksjonalitet i Altinn bygget en intern *på vegne av-komponent* som utvider standardfunksjonaliteten med kontroller mot Folkeregisteret for foreldreansvar, vergemål og andre representasjonsforhold. Løsningen registrerer også manuelle fullmakter og bevarer informasjonen når representerte personer dør. I dag mangler løsningen delvis en funksjon for å slå opp hvem en representant kan handle på vegne av. Det gjelder spesielt tilgjengelig informasjon fra Altinn. Det kompliserer hverdagen for verger med mange klienter.

I utdanningssektoren leverer **Feide** rolle- og gruppebasert autorisasjon for elever, lærere og administrasjon, og jobber med et eget foreldregrensesnitt. Skatteetaten har bygget en intern «på vegne av»-komponent på toppen av Altinn, supplert med egne kontroller mot Folkeregisteret for foreldreansvar og vergemål, mens enkelte kommuner – som Oslo-skolene – har egne samtykke- og representasjonsløsninger knyttet til Feide-roller.

Til sammen utgjør disse initiativene et mylder av sektorspesifikke systemer som løser likeartede oppgaver på ulike måter. De viser at det finnes erfaring, funksjonalitet og vilje til å digitalisere representasjon, men også at manglende standarder og samordning gjør det krevende å gjenbruke data, spre løsningene bredt og gi innbyggerne én felles, forståelig opplevelse. Denne fragmenteringen danner bakteppet for utfordringsbildet som beskrives i resten av kapitlet.

5.1 Lokale løsninger uten lokal forankring

Enkelte statlige og kommunale virksomheter har utviklet løsninger for digital representasjon, men melder samtidig om betydelige utfordringer med å få egne tjenester til å ta dem i bruk. Nav har for eksempel etablert støtte for dokumentinnsyn basert på fullmakt, men opplever at andre tjenesteområder i Nav i liten grad utvikler støtte for representasjonsforhold.

Det samme gjelder Skatteetaten, som har bygget funksjonalitet basert på Altinn Autorisasjon, men som strever med å sikre utbredelse på tvers av egne fagområder.

Den manglende forankringen svekker effekten av investeringene som er gjort, og peker på en systemisk utfordring: Selv gode, lokale løsninger får ikke ønsket effekt dersom de ikke implementeres bredt og helhetlig.

5.2 Fragmentering og mangel på felles retning

Utviklingen av digitale fullmakts- og representasjonsløsninger har fremgått stykkevis og delt, hovedsakelig innenfor sektorvisse rammer. Det eksisterer ingen felles teknisk arkitektur, semantisk modell eller styringsstruktur som knytter løsningene sammen. Dette fører til at representasjonsforhold må opprettes og forvaltes separat hos ulike aktører, og at oversikten over aktive fullmakter er fraværende på tvers av sektorer. Brukerne må derfor forholde seg til ulike brukergrensesnitt, krav og begrepsforståelser – noe som øker kompleksiteten og risikoen for feil.

Et konkret eksempel innen helsetjenesten er at opplysningene innbygger har registrert om hvem deres nærmeste pårørende er, kun kan slås opp ved tjenstlig behov hos helsepersonell, men etter gjeldende regelverk ikke kan distribueres til pasientjournalssystemene automatisk på linje med andre opplysninger om representasjon fra Folkeregisteret om foreldreansvar o.l.

5.3 Umodne løsninger med manglende funksjonalitet

Eksisterende løsninger har ofte begrenset funksjonalitet. Flere mangler grunnleggende egenskaper som logging, varslings og visning av fullmaktens omfang og gyldighet. Det finnes heller ingen samlet nasjonal oversikt over hvem som representerer hvem, i hvilke sammenhenger og med hvilket representasjonsomfang. Dette fører til usikkerhet for tjenesteytere, som ofte må gjøre manuelle vurderinger av om en gitt fullmakt er gyldig.

Skatteetaten peker blant annet på utfordringer ved representasjonsfunksjonalitet med tilgangsstyring, teknisk interoperabilitet og manglende felles nasjonale retningslinjer. Kommunene på sin side melder om store vansker med å innhente, lagre og tolke samtykker, særlig på grunn av stor variasjon i fagsystemer og fravær av digital støtte.

Kommunene står overfor særskilte utfordringer sammenliknet med statlige aktører, blant annet grunnet fravær av integrerte løsninger i fagsystemene, høy grad av manuelle prosesser og mangelfull kompetanse på digital representasjon, samtykke og relevant regelverk.

5.4 Uklar rolle- og ansvarsdeling

Mangelen på etterlevelse av nasjonale føringer gjør det uklart hvem som har ansvar for å etablere, forvalte og kvalitetssikre digitale fullmakter. Virksomhetene opererer med egne definisjoner og praksiser, og det eksisterer ingen felles forståelse for roller som «representant», «verge» eller «pårørende». Dette skaper utfordringer både teknisk og juridisk, og kan i ytterste konsekvens føre til feilaktig representasjon og brudd på rettssikkerheten, samt brudd på taushetsplikt og personvern som kan skape en sikkerhetsutfordring spesielt for sårbare barn.

Sivilrettsforvaltningen og Helsedirektoratet har påpekt at uklarheten er særlig stor i saker som gjelder fremtidsfullmakter, for eksempel om fremtidsfullmakten dekker helse- og omsorgstjenester, og eventuelt hvilke tjenester den dekker og ikke.

Det er også utfordringer ved representasjon av barn med foreldre i spesielle situasjoner, der det mangler tilgjengelige opplysninger om hvem som har daglig omsorg for et barn. For eksempel har kommunal barnevernstjeneste etter en omsorgsovertakelse opplysningsplikt overfor helse- og omsorgstjenesten om hvem som er riktige representanter for barnet, men opplysningene om dette er ikke tilgjengelig digitalt. Derfor kan helse- og omsorgstjenesten i praksis ikke støtte digital representasjon av barn på en god måte.

5.5 Manglende støtte for brukere og tjenesteytere

Verken representerte, representanter eller tjenesteytere får i dag tilstrekkelig støtte for å kunne bruke digitale fullmakter på en trygg måte. Informasjonen er vanskelig å forstå, begrepene tolkes ulikt, og det finnes lite veiledning. Dette fører til at brukere i noen tilfeller gir bredere fullmakter enn nødvendig, eller deler eID med andre – med klare konsekvenser for personvern og sikkerhet.

Kommunene etterlyser tydelige nasjonale retningslinjer for hvordan samtykke skal innhentes og dokumenteres, og rapporterer om stor usikkerhet rundt hva som gjelder i ulike situasjoner.

5.6 Særskilte behov for sektorer med egne løsninger

Flere sektorer har utviklet egne representasjonsløsninger, tilpasset sine spesifikke behov for representasjonsfunksjonalitet. Disse løsningene dekker imidlertid ikke fullt ut det funksjonelle behovet, slik det er beskrevet over. Sektorer med egne løsninger for representasjon har derfor andre behov for funksjonalitet enn sektorer som ikke har slike løsninger.

Sektorer med egne løsninger opplever i større grad enn øvrige virksomheter at deres behov dekkes, eller kan dekkes, av egen løsning. Samtidig har også sektorene med egne løsninger utfordringer med å få løsningene tatt i bruk enten av tjenestene og/ eller av innbyggerne. Sektorene opplever også at det er behov for å avklare hvordan deres løsninger skal sameksistere og eventuelt samhandle med en nasjonal fellesløsning.

Sektorer med egne løsninger er mer modne enn øvrige sektorer, og har ikke det samme behovet for en fellesløsning. Selv om disse løsningene tilbyr grunnleggende funksjonalitet og er tilgjengelig, er likevel tilbakemeldingene at det er utfordrende å få egne tjenester til å ta disse representasjonsløsningene i bruk.

Store komplekse organisasjoner eller sektorer, som Nav og Norsk helsenett representerer, har en betydelig utfordring i det å styre tjenesteområdene sine inn på felles funksjonalitet. Styringsmulighetene varierer imidlertid mellom sektorene. Skatteetaten og Nav kan i stor grad pålegge egen virksomhet å ta i bruk ny funksjonalitet, med unntak av Navs kommunale tjenester. Norsk helsenett og Helsedirektoratet, derimot, har ikke myndighet til å gi slike pålegg i helsesektoren. Styring må skje gjennom myke virkemidler, som avtaler eller anbefalinger, eller harde virkemidler som regelverk.

Digdir møter lignende utfordringer på nasjonalt nivå. Dette understrekes også av Skatteetaten, som benytter Altinn Autorisasjon som sin fullmaktløsning for innbyggere. Selv om utfordringene med utbredelse er like for dem med egne representasjonsløsninger og resten av offentlig sektor, er det behov for et tilpasset samarbeid mellom utviklingen av en nasjonal løsning og de eksisterende sektorielle løsningene.

Det er en forutsetning for arbeidet at eksisterende løsninger skal fortsette å utvikles, sammen med utviklingen av en nasjonal fellesløsning. Det er derfor viktig å avklare hvordan sameksistens og samhandling skal skje i praksis, på en måte som gir merverdi både for sektorløsningene, innbyggeren og samfunnet i stort.

5.7 Oppsummert: Hvorfor fungerer ikke dagens løsninger?

Dagens løsninger for digital representasjon fungerer ikke tilfredsstillende av flere grunner:

1. **Lokal utvikling uten felles retning:** Mange virksomheter har laget egne løsninger, men uten nasjonal samordning.
2. **Løsninger tas ikke i bruk:** Fagområder benytter ikke tilgjengelig funksjonalitet.
3. **Manglende standardisering:** Det finnes ingen felles arkitektur, standardiserte grensesnitt, felles praksis eller begrepsbruk.
4. **Manglende funksjonalitet:** Eksisterende systemer mangler grunnleggende funksjonalitet.
5. **Utilstrekkelig støtte og veiledning:** Brukere og tjenesteytere har ikke nok informasjon eller hjelp.
6. **Sektorer med egne løsninger har særskilte behov:** Det er utfordring å avklare hvordan en sameksistens og samhandling mellom en nasjonal løsning og sektorløsninger for representasjon skal skje i praksis.

Dette utfordringsbildet gjør det krevende å realisere en brukervennlig og tillitvekkende løsning for digital representasjon. Samtidig viser arbeidet i denne rapporten at aktørene i offentlig sektor ønsker å finne felles løsninger. For å lykkes, må det etableres en

nasjonal retning, med tydelig ansvarsdeling, felles datamodell, standarder for samhandling, og et systematisk samarbeid mellom stat, kommune og private aktører.

6 Juridiske hindre og rettslig arbeid

Det går fram av mandatet at utredningen skal avklare om det foreligger hindringer i lov som vil komme i veien for å etablere en nasjonal løsning for representasjon.

Dette er noe som er behandlet to ganger tidligere; først i regi av Nærings- og handelsdepartementet⁴ og i neste runde Ot.prp. nr. 108 (2000-2001), jf. Prop. 9 L (2001-2002). Ett nytt arbeid ble igangsatt ved at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som avga en rapport i oktober 2013⁵. Det er uansett klokt undersøke om det har dukket opp nye hindre.

Per nå er det kun avdekket ett rettslig hinder, noe som er positivt, og det er knyttet til digitalisering av framtidsfullmakter.

Det følger av vergemålsloven (vgml.) § 81 første ledd at (vår understreking):

En framtidsfullmakt skal gjøres skriftlig med to vitner som fullmaktsgiveren har godtatt, og som er til stede sammen og vet at dokumentet skal være en framtidsfullmakt. Mens vitnene er til stede, skal fullmaktsgiveren skrive under dokumentet eller vedkjenne seg sin underskrift. Vitnene skal underskrive dokumentet mens fullmaktsgiveren er til stede, og etter hans eget ønske.

I forarbeidene til vergemålsloven⁶ er det framhevet at formkravene til en framtidsfullmakt skal være tilsvarende som formkravene til et testament. Dette vises igjen i ordlyden i vergemålsloven § 81. Vergemålsloven § 81 første ledd stiller krav til at framtidsfullmakter må undertegnes skriftlig med to vitner som er til stede sammen og samtidig med fullmaktsgiveren. Disse formkravene innebærer en forventning om fysisk oppmøte og fysisk signatur, det vil si en tradisjonell papirbasert undertegning, på samme måte som for testamenter.

Dersom formkravene ikke er fulgt, er dokumentet ugyldig som framtidsfullmakt, jf. vgml. § 81 tredje ledd.

Den juridiske arbeidsgruppen mener at verken digital signatur, videoverifisering eller samtidighet over nett med sikkerhet oppfyller lovens formkrav slik rettsstilstanden er i dag. Vi vurderer dermed at bestemmelsen er et rettslig hinder for full digitalisering av framtidsfullmakter uten lovendring.

Det er også andre utfordringer knyttet til framtidsfullmakter som oppleves krevende for tjenesteytere og som gjør det vanskelig å fullt ut digitalisere framtidsfullmakter slik rettsstilstanden er i dag. Blant annet gjør manglende standardisering og granulering at det er vanskelig å omsette representasjonsomfanget i framtidsfullmaktene, som varierer i stor grad, til ulike roller og tilganger i digitale løsninger. Det er i vesentlig grad

⁴ Det førte til en sluttrapport i 1/2001 (K-0628 B).

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kartlegging-av-hindringer-i-regelverk-fo/id738939/>

⁶ Ot. Prp. nr. 110 (2008-2009, kap. 10.4

behov for tolkning av den enkelte fullmakt før rettigheter og tilganger gis. Det hindrer en effektiv, digital bruk av framtidsfullmakter i praksis.

Det er også pekt på at det ikke er krav om at framtidsfullmakter blir stadfestet for å være gyldige, vgml. § 83 og § 84, selv om flere tjenesteytere krever stadfestelse fra Statsforvalteren. Det sammenholdt med at det ikke finnes et register for framtidsfullmakter, gjør at en tjenesteyter ikke har en samlet oversikt over gyldige fullmaktsforhold.

Vi ser ellers at det er behov for å jobbe videre med begreper, og å vurdere om harmonisering av regelverk og ordlyd på området er nødvendig.

For å etablere en digital løsning om samtykke, gjenstår det betydelig arbeid ved å kartlegge ulike lovkrav til samtykke. Det må avklares hva som ligger til sektorene å løse og hva som må håndteres i en nasjonal digital løsning. Det er per nå ikke avdekket hindringer i lov som vil sette en stopper for en digital løsning om samtykke, men det er på det rene at ulike regelverk stiller ulikt krav til hva som er et gyldig samtykke. Som eksempel kan det trekkes fram at kravene som stilles for et gyldig samtykke etter GDPR skiller seg vesentlig fra krav til samtykke for at det skal tas skolefoto av et barn eller deles bilder av et barn i skoleavisa.

Videre juridisk arbeid, blant annet knyttet til ivaretagelse av personvern og taushetspliktreger, gjenstår. Det er per nå ikke avdekket regulatoriske hindringer knyttet til dette, men valg av løsning kan bli påvirket av regelverk.

Om private aktører skal kunne ta i bruk en nasjonal løsning om representasjon, må også avklares. Teknisk sett vil det ikke nødvendigvis by på utfordringer, men rettslige hindre, blant annet knyttet til statsstøtteregelverket, kan forekomme. Dette må vurderes nærmere i det videre arbeidet.

7 Den utvidede arbeidsgruppens forslag til mål for arbeidet med digitale representasjonsløsninger

7.1 Betydningen av gode mål i samfunnsøkonomisk arbeid og sektorovergrepene digitaliseringsprosjekter

I samfunnsøkonomiske metoder er tydelige og etterprøvbare mål en forutsetning for å kunne vurdere nytte, prioritere tiltak og styre innsatsen mot ønskede effekter. Gode mål bidrar til å konkretisere hva man ønsker å oppnå, og gjør det mulig å vurdere om ressursene benyttes effektivt. I digitaliseringsprosjekter som involverer mange aktører, er målene særlig viktige for å skape en felles forståelse og retning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Målene som presenteres i dette kapittelet, er utarbeidet og forankret i den utvidete arbeidsgruppen bestående av Nav, Skatteetaten, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet samt Lillestrøm og Drammen kommune fra DigiViken. Arbeidsgruppen har hatt som mål å utvikle målformuleringer som er relevante på tvers av sektorgrenser, og som kan danne grunnlag for felles styring, prioritering og fremdrift i prosjektet.

Målene skal støtte en koordinert innsats i utviklingen av digitale løsninger for representasjon og fullmakter, og bidra til at ulike aktører i offentlig sektor jobber mot felles effekter – til nytte både for brukere og forvaltningen.

7.2 Hvorfor det er viktig med tydelige mål i det videre arbeidet

Et sentralt funn i dette arbeidet er at dagens løsninger for representasjon og fullmakter i offentlig sektor er preget av fragmentering. Ulike sektorer, som Nav, Skatteetaten og helsesektoren, har utviklet egne løsninger som ikke fungerer godt sammen. Det gir utfordringer for både brukere og tjenesteytere, og gjør det vanskelig å realisere gevinster av digital samhandling på tvers.

Utfordringen er ikke bare at løsningene er fragmenterte, men at mange av dem heller ikke løser brukernes faktiske behov. Brukere må forholde seg til ulike tekniske løsninger, varierende begrepsbruk og ulike innganger i hver sektor. Dette skaper forvirring, ineffektivitet og i noen tilfeller dårligere rettssikkerhet. Når det som burde vært en helhetlig og sømløs tjenestereise oppleves som oppstykket og uforståelig, rammer det tilliten til det offentlige.

I dette bildet blir tydelige, felles mål avgjørende for å lykkes med det videre arbeidet. Målene gjør det mulig å etablere en felles retning for utviklingen, og fungerer som et styringsverktøy som gjør det enklere å prioritere og koordinere tiltak. Når mange aktører skal jobbe sammen, bidrar mål til å oversette overordnede ambisjoner til konkret handling, og sikrer at løsningene faktisk henger sammen for brukeren.

På sine nettsider om styring, organisering og samarbeid mellom ulike aktører anbefaler Digdir at «Felles mål er en forutsetning for å utvikle sammenhengende tjenester på tvers av eksisterende styringsstrukturer, og mellom aktører med ulikt samfunnsoppdrag». OECD understreker at for å lykkes med digital transformasjon på tvers av sektorer, må land sette mål som er målbare, brukersentrerte og forankret hos alle involverte aktører.⁷

For at slike mål skal fungere som et reelt felles styringsverktøy, må de være både målbare, forankret på tvers og brukersentrerte. Målbarehet er avgjørende for å følge fremdrift og evaluere effekt. Tverrsektoriell forankring sikrer at alle aktører trekker i samme retning og gir målene nødvendig legitimitet og prioritet. Brukersentrering sikrer at målene ikke bare gagnar systemet, men faktisk forbedrer hverdagen for de menneskene løsningene er til for. Når slike mål er på plass, kan de danne grunnlag for helhetlig styring, effektiv samhandling og reell verdi for både forvaltningen og innbyggerne.

7.3 Utvidet arbeidsgruppes hovedmål for det videre arbeidet

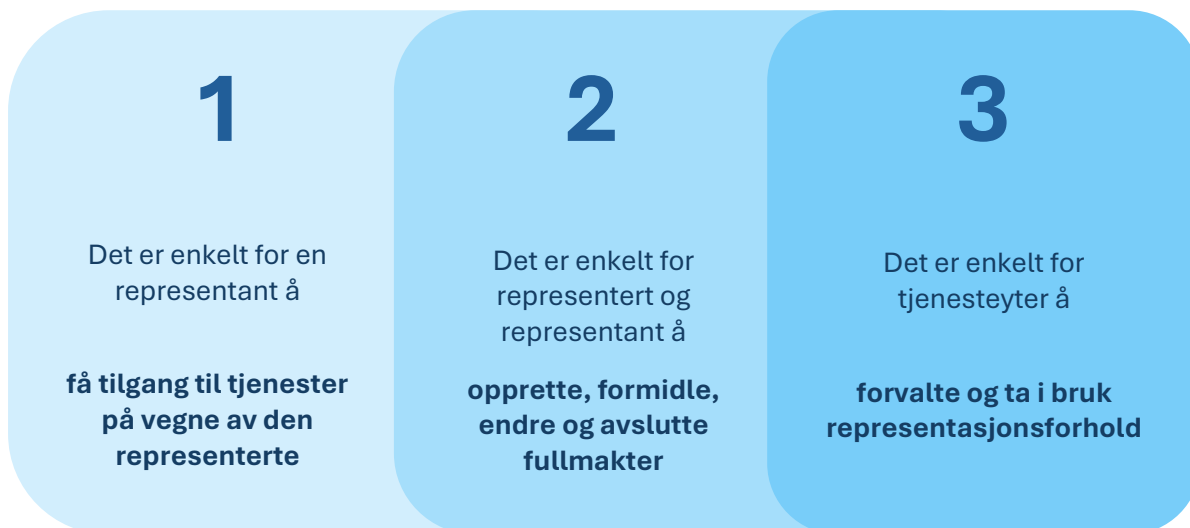
Basert på utfordringsbildet og behovet for felles styring, har den utvidete arbeidsgruppen formulert tre overordnede mål for arbeidet med digitale løsninger for representasjon og fullmakt. Målene skal bidra til å sikre helhet, samordning og brukervennlighet i utviklingen av løsninger som skal fungere på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Hovedmålene er utformet med utgangspunkt i brukernes behov, sektorovergripende relevans og et ønske om å legge til rette for effektiv implementering og drift. De skal fungere som et felles utgangspunkt for videre prioriteringer, utvikling og samarbeid mellom de involverte aktørene.

Hovedmål er:

- 1) Det er enkelt for en representant å få tilgang til tjenester på vegne av den representerte.
- 2) Det er enkelt for representert og representant å opprette, formidle, endre og avslutte fullmakter.
- 3) Det er enkelt for tjenesteyter å forvalte og ta i bruk representasjonsforhold.

⁷ [Assessing National Digital Strategies and their Governance \(2022\)](#)



Figur 7 Illustrasjon hovedmål utredning digital fullmakt innbygger

Den utvidede arbeidsgruppen har vektlagt at målene må støtte opp under behovet for å håndtere internasjonale representasjonsforhold. I tråd med utviklingen i EU – særlig gjennom eIDAS 2.0-forordningen og innføringen av *European Digital Identity Wallet* – forventes det at innbyggere og virksomheter skal kunne dokumentere og utøve representasjon digitalt på tvers av landegrenser i EØS-området. Dette krever at norske løsninger bygger på prinsipper for interoperabilitet, tillit og grensekryssende brukertilgang.

7.4 Utvidet arbeidsgruppes utkast til delmål for operasjonalisering av hovedmålene

For å gjøre hovedmålene mer konkrete og målbare, har den utvidete arbeidsgruppen også arbeidet med å utvikle delmål. Disse skal fungere som et styringsverktøy og støtte samkjøring mellom aktørene i prosjektet. Delmålene er ment å synliggjøre hvilke effekter som skal oppnås, og bidra til at arbeidet i større grad styres av behovene til brukerne.

Arbeidsgruppen har ikke ferdigstilt arbeidet med delmålene, og omtalen i dette kapittelet gjenspeiler derfor et utkast. Likevel gir det innsikt i hvordan gruppen har tenkt, og hvor arbeidet skal tas videre. Delmålene tydeliggjør også hvilke dimensjoner som må ivaretas i den videre konkretiseringen av målbildet, og peker på områder hvor ytterligere innsats er nødvendig.

Et av forbedringspunktene gruppen selv har identifisert, er behovet for å styrke beskrivelsen av behovene til brukere som ikke er digitale. I tillegg mener gruppen at det er behov for en tydeligere operasjonalisering av internasjonale representasjonsforhold, blant annet for å ivareta kravene som følger av EUs digitale identitetsrammeverk.

Utkastet til delmål er organisert i seks kategorier:

- 1) Oversikt og administrasjon
- 2) Begrepsbruk og kommunikasjon
- 3) Bruk og samhandling
- 4) Sporbarhet og varsling
- 5) Juridisk tilrettelegging
- 6) Tilgjengelighet for personer uten norsk identitetsnummer



Figur 8 7 Illustrasjon utkast til delmål utredning digital fullmaktsløsning innbygger

Delmålene danner et viktig grunnlag for videre arbeid med å konkretisere tiltak, prioritere utviklingsløp og måle fremdrift og effekt i prosjektet. Til høsten vil arbeidet videreføres med sikte på å sikre fullstendig forankring og et helhetlig målbilde for digital representasjon.

8 Mulighetsrommet for samhandling

8.1 Sentrale avklaringer og problemstillinger for samhandling på tvers

For å sikre en sammenhengende og brukervennlig offentlig sektor er det avgjørende at ulike tekniske løsninger for representasjon og samtykke kan samhandle på en god måte. Dette kapittelet belyser mulige tilnærminger for slik samhandling, gitt at flere tekniske løsninger allerede eksisterer og vil fortsette å eksistere i fremtiden.

Arbeidsgruppen har kartlagt hvordan eksisterende og fremtidige løsninger potensielt kan fungere sammen, og skissert et mulighetsrom for hvordan slik samhandling kan organiseres. De ulike alternativene tar utgangspunkt i behovet for at både representanten og den representerte skal kunne håndtere brukerstyrte representasjonsforhold på en enkel og sømløs måte, på tvers av virksomheter og sektorer.

I arbeidet har det vært mange diskusjoner om hvilket behov denne samhandlingen faktisk skal dekke, og hvordan dette påvirker ansvarsforhold mellom de involverte aktørene. Flere sentrale spørsmål har blitt løftet:

- Er målet med samhandling først og fremst å gi brukeren en oversikt over avgitte fullmakter og samtykker på tvers av løsninger?
- Er det behov for at innbyggeren kan opprette én felles fullmakt som gjelder på tvers av virksomheter?
- Hva innebærer det i praksis at en fullmakt gjelder på tvers? Skal det etableres ett felles fullmaktsskjema som eies i fellesskap der innbyggeren kan avgi fullmakter til mange virksomheter samtidig? Eller er det at innbyggeren kan finne mange fullmaktsskjemaer samme sted, men at disse fortsatt eies av hver enkelt virksomhet?
- Det har vært problematisert hvem som har ansvaret for forvaltning av fullmakter avgitt i en nasjonal løsning, spesielt med tanke på å oppdage og forebygge misbruk eller svindel. Dette spørsmålet er ekstra viktig dersom løsningen åpner for ulike nivåer av fullmakter, der noe lagres i en nasjonal løsning og noe lagres i en lokal løsning.

Dette er viktige spørsmål som arbeidsgruppen og etatene ikke fullt ut kan besvare på nåværende tidspunkt. Det krever videre utredning og avklaringer fremover.

Arbeidsgruppen har likevel identifisert noen mulige tilnærminger, som utgangspunkt for videre arbeid. Alternativene er foreløpige og overordnet formulert – de er ikke ferdig utredet eller besluttet. Tre hovedtilnærminger peker seg ut:

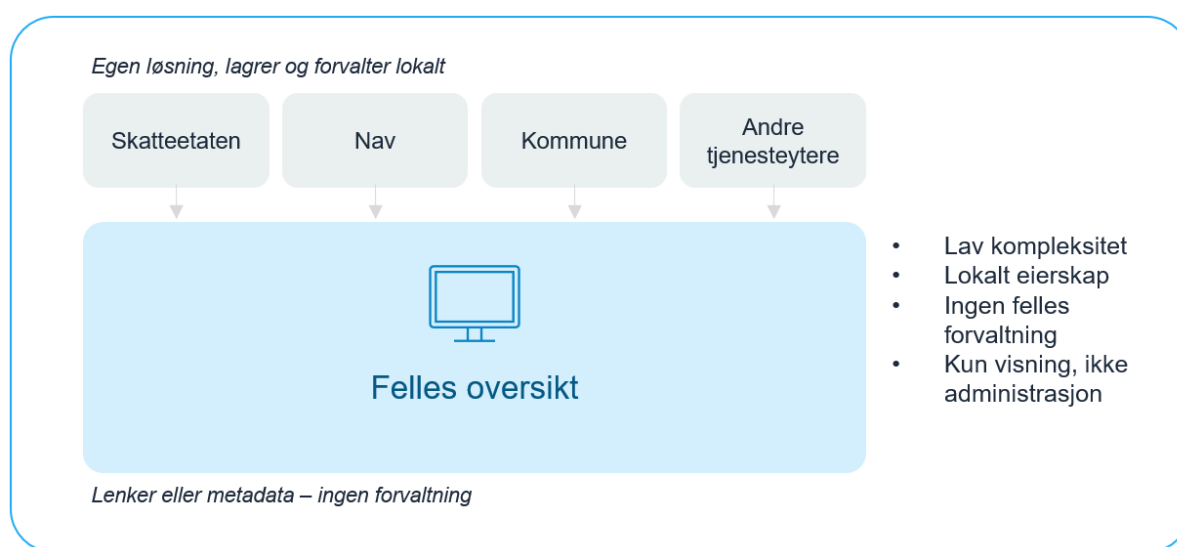
- Alternativ 1: Felles oversikt over fullmakter
- Alternativ 2: Felles fullmaktregister med lokal granulering
- Alternativ 3: Felles fullmaktregister uten lokal granulering

8.2 Alternativ 1: Felles oversikt over fullmakter

Den enkleste måten å dekke behovet på, er å legge til rette for at fullmakter kan vises på tvers av løsninger. Behovet handler først og fremst om at fullmakter avgitt i lokale løsninger skal kunne fremvises felles på ett sted. Dette krever tekniske koplinger mellom de lokale løsningene der fullmaktene er registrert, og den løsningen som skal vise en samlet oversikt. Det må også avklares hvordan en slik samlet visning skal utformes. Skal det være en enkel lenke til den lokale løsningen, der brukeren ser sine tidligere og aktive fullmakter, eller skal det vises mer detaljert informasjon om hva slags fullmakt(er) som eksisterer lokalt. Dette er spørsmål som må avklares gjennom videre dialog.

ALTERNATIV 1

«Felles oversikt over fullmakter»



Figur 9 Muligheter for samhandling - Alternativ 1 "Felles oversikt over fullmakter"

Fordelen med dette alternativet er at virksomheter som allerede har løsninger kan bruke disse videre, uten større endringer. Ansvar for opprettelse, oppfølging og forvaltning av fullmakter vil fortsatt ligge fullt og helt hos den enkelte virksomhet eller sektor. Representanten og den representerte vil få en samlet oversikt over fullmaktene sine, men må fortsatt forholde seg til de lokale løsningene for å opprette nye fullmakter eller administrere eksisterende.

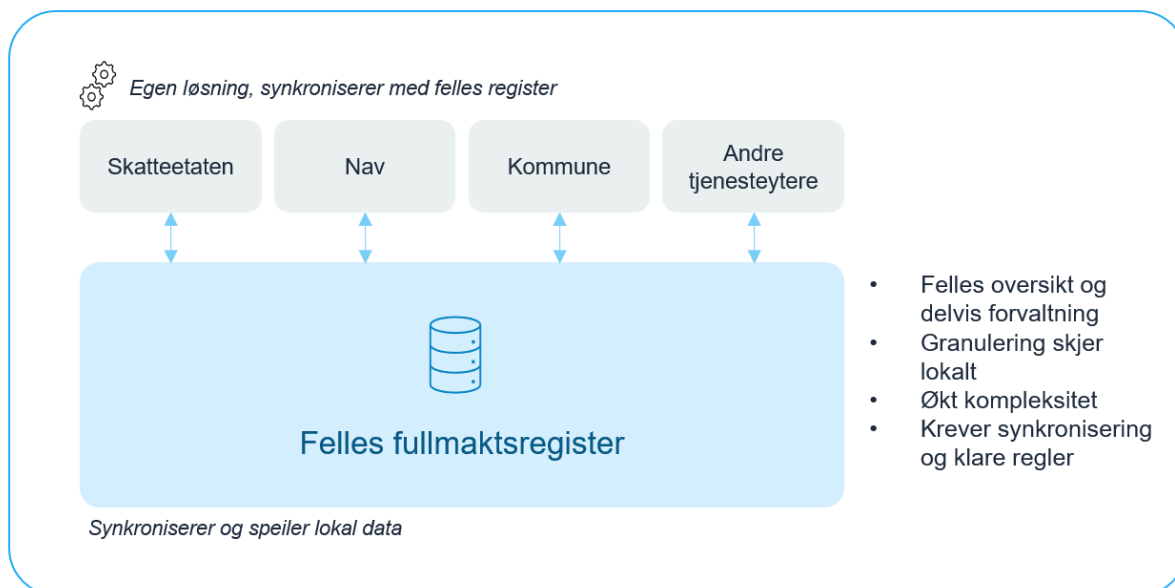
8.3 Alternativ 2: Felles fullmaktsregister med lokal granulering

Et mer integrert alternativ er å etablere et felles register der innbygger både kan opprette og vedlikeholde fullmakter, samtidig som de lokale løsningene har mulighet for egne detaljerte tilpasninger. I dette alternativet vil alle fullmakter og representasjonsforhold være tilgjengelig i én samlet oversikt. Lokale løsninger kan

definere spesifikke behov for granulering eller særskilte tilpasninger, som deretter speiles inn i det sentrale registeret. Lokale systemer med egne brukerflater og registre må derfor synkroniseres inn i det sentrale registeret.

ALTERNATIV 2

«Felles fullmaktsregister med lokal granulering»



Figur 10 Muligheter for samhandling - Alternativ 2 "Felles fullmaktsregister med lokal granulering"

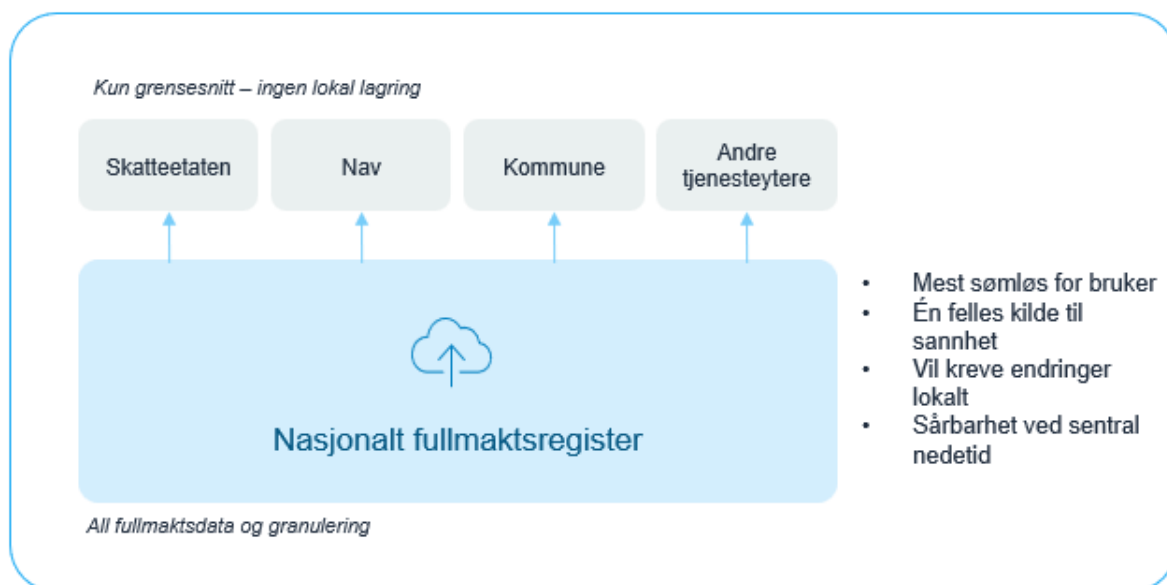
Utfordringen med dette alternativet er hvordan man skal koble lokalt definerte fullmaktsområder til felles samlinger av representasjonsomfang, for eksempel knyttet til fagområder, roller eller saker. Dette alternativet bygger på det såkalte «hybridalternativet» fra 2015, men mange spørsmål gjenstår før dette kan bli en realistisk alternativ. Hvis det lykkes, vil innbyggeren kunne bruke den nasjonale løsningen til både oversikt og til å utføre handlinger, også for virksomheter med egne løsninger. Dette kan gi en lagt mer sømløs brukeropplevelse, der kompleksiteten skjules for brukeren.

8.4 Alternativ 3: Felles fullmaktsregister uten lokal granulering

En ytterligere integrert løsning er å samle alle fullmakter i ett nasjonalt fullmaktsregister, der lokale løsninger fungerer som brukerflater som kobler seg til registeret via API-er. Fullmaktene defineres fortsatt av de enkelte virksomhetene og sektorene, men de lagres kun sentralt i det nasjonale registeret. All nødvendig detaljeringsgrad må håndteres i dette felles registeret.

ALTERNATIV 3

«Felles fullmaktsregister uten lokal granulering»



Figur 11 Muligheter for samhandling - Alternativ 3 "Felles fullmaktsregister uten lokal granulering"

Dette alternativet eliminerer mange uklarheter som kan oppstå i alternativ 2, men stiller samtidig høyere krav til virksomheter som allerede har egne løsninger, siden disse må tilpasses en felles plattform. I tillegg krever det at den nasjonale løsningen er svært robust, ettersom et sentralt register vil ha større konsekvenser ved nedetid enn et system med spredte, lokale løsninger som synkroniserer seg mot et felles register.

For innbygger gir dette alternativet den mest helhetlige og sømløse opplevelsen, fordi fullmakter håndteres likt på tvers av virksomheter og sektorer. Samtidig innebærer det et langt skritt i retning av en helsentralisert løsning. Om dette totalt sett er den beste tilnærmingen, også med tanke på ressursbruk og fleksibilitet må vurderes nærmere.

Samhandlingsalternativene er foreløpige og ikke fullstendig beskrevet, for eksempel er forholdet til digitale lommebøker ikke behandlet i denne omgang. Videre arbeid med alternativene er derfor en sentral del av de kommende vurderingene og vil bidra til å konkretisere alternativenes detaljer og virkninger.

9 Veien videre – mot en helhetlig løsning for digital representasjon

9.1 Fire spor for veien videre

Prosjektet har avdekket at dagens landskap for digital representasjon er fragmentert, lite samordnet og preget av varierende begrepsbruk. Løsningene som finnes dekker bare deler av behovet, og kan dermed svekke rettssikkerheten og skape usikkerhet for representerte, representanter og tjenesteytere.

Samtidig er området fortsatt umodent, og tilstrekkelig innsikt i hvordan ulike brukergrupper faktisk opplever prosessene på tvers av sektorer og tjenester mangler.

For å få tilstrekkelig innsikt og gjennomføre nødvendige vurderinger for å kunne gi en anbefaling om hvilken tilnærming offentlig sektor bør ta for å løse problematikken rundt representasjon og samtykke, anbefaler prosjektet at det videre arbeidet følger fire spor til høsten 2025:

- 1) Ytterligere innsikt og vurderinger rundt representasjon i tett samarbeid med Nav, Skatteetaten, Norsk helsenett, Helsedirektoratet og Sivilrettsforvaltningen
- 2) Ytterligere innsikt og vurderinger rundt samtykke i tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet, KS, Lillestrøm og Drammen kommune
- 3) Ytterligere juridiske avklaringer i tett samarbeid med samarbeidsetatene
- 4) Språk og kommunikasjon i tett samarbeid med samarbeidsetatene og språkrådet

De ulike sporene er beskrevet under. Til høsten 2025 vil arbeidet bli ytterligere planlagt og koordinert med samarbeidspartene. Arbeidet vil bli organisert og strukturert på en hensiktsmessig måte. Oppgavene vil bli detaljert, prioritert og lagt ut i tid. Det anbefales å videreføre arbeidet gjennom den eksisterende utvidede arbeidsgruppen. Aktivitetene vil bli synliggjort på en måte som gjør at partene kan involvere riktige ressursene etter behov.



Figur 12 Arbeidsgruppens anbefalinger til veien videre i fire spor: (1) Fullmakt, (2) Samtykke, (3) Juridiske vurderinger og (4) Kommunikasjon

9.2 Deling av innsiktsarbeidet innen representasjon og samtykke i spor 1 og 2

Prosjektet har valgt å dele det videre innsiktsarbeidet innen samtykke og representasjon i to. En del som fokuserer på representasjon, hvor sentrale etater som Nav, Skatteetaten, Norsk helsenett og Helsedirektoratet er sentrale aktører. Mens det andre sporet fokuserer på samtykke der kommuner og Utdanningsdirektoratet er sentrale aktører.

Alle etater har uforløste behov innen både samtykke og representasjon. Basert på foreløpig innsikt har prosjektet en hypotese om at offentlige tjenester både kan produseres mer effektivt og ha høyere brukervennlighet om vi realiserer samtykke og representasjon i samme løsning selv om dette er to ulike konsepter. For å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen anbefaler prosjektet at utforskningen av representasjon og samtykke foregår i omtrent parallelle prosesser, slik at vi unngår å starte med representasjon og risikere å ta valg som legger hindringer for å inkludere samtykke i en felles løsning i etterkant.

9.3 Spor 1 og 2: Økt innsikt innen representasjon og samtykke

Prosjektet er basert på erfaringene til Nav, Skatteetaten, Norsk helsenett, Helsedirektoratet, kommuner og Utdanningsdirektoratet. Denne indirekte innsikten har gitt et godt overblikk over behovene, men den mangler direkte erfaringer fra dem som faktisk bruker løsningene. Derfor anbefales det at Digdir, i samarbeid med disse aktørene, jobber med brukerstudier. Dette kan inkludere aktiviteter som dybdeintervjuer, observasjoner av reelle scenarioer og raske prototypetester. Målet er å avdekke hvilke funksjoner som er helt nødvendige for representerte, representanter og tjenesteytere, og hvilke som kan vente. Resultatene skal brukes til å forme både en nasjonal fellesløsning og videreutviklingen av sektorløsningene. Omfanget av et slikt tiltak vil trolig gå utover høsten 2025.

Parallelt vil prosjektet kartlegge hvilke prosesser representasjon og samtykke er involvert, og der disse krysser sektorgrenser. For eksempel: Når et barn går i skolen er det vanlig at det innhentes en rekke samtykker til behandling av personopplysninger, til deltakelse i ulike aktiviteter, til å bli tatt bilde av, osv. Når et barn bytter skole, kan samme type samtykker gis til den nye skolen. Bør det utvikles en løsning som gjør at de(n) som har foreldreansvaret kan samtykke på tvers av skoler, evt. ved ett samlet samtykke ved skifte av skole?

Et annet viktig innsiktsområde er hvordan representasjonsomfang kan struktureres på tvers av tjenester og sektorer. I dag gir hver enkelt tjeneste egne rettigheter, som å se, utføre eller beslutte noe – for eksempel «se journal», «bestille legetime» eller «samtykke til behandlingsforløp». Jo mer digital forvaltningen blir, desto mer uholdbart er det å tildele ett og ett representasjonsomfang. Prosjektet skal derfor utforske modeller der

representerte kan gi tilgang til hele samlinger av representasjonsomfang, for eksempel basert på fagområde, rolle, livshendelse eller sak – samtidig som de fortsatt kan se nøyaktig hva samlingen omfatter og fjerne enkeltdeler ved behov. I stedet for manuell siling av fullmakters representasjonsomfang i hver etat skal maskin-lesbare beskrivelser sørge for at representasjonsomfang aktiveres når representasjonsforholdet trer i kraft.

Det videre arbeidet må også vise hvor det er størst potensial for samfunnsgevinst, hvilke aktører som bør involveres først, og hvordan en trinnvis innføring kan redusere risiko.

9.4 Spor 1 og 2: Videre vurderinger som grunnlag for anbefalt tilnærming

For å kunne gi en tydelig anbefaling om hvordan offentlig sektor best kan løse utfordringene knyttet til representasjon og samtykke, må samarbeidspartnere videreutvikle et felles målbilde, basert på både foreløpig innsikt og ytterligere kunnskap som kommer gjennom det videre arbeidet. Prosjektet har foreløpig samlet seg om tre felles hovedmål, men prosjektet må også få på plass en god beskrivelse av delmål som samarbeidspartene kan enes om. I tillegg bør prosjektet enes om et felles sett med kapabiliteter (evner og muligheter) representerte, representanter og tjenesteytere bør ha når arbeidet er ferdig. Det er en viktig målestokk, når ulike alternative tilnærminger skal vurderes opp mot hverandre.

Et velfungerende økosystem for representasjon og samtykke må gjøre det mulig for brukere å gi, administrere og få oversikt over fullmakter og samtykker på tvers av virksomheter. For å få dette til må rollene og grensesnittene mellom aktørene som deler data og bruker hverandres tjenester være tydelig definert.

Det er derfor avgjørende å avklare hvor omfattende samhandlingen bør være, hvordan samhandlingen skal organiseres, og hvilke felles praksiser og grensesnitt som da må etableres. Slike avklaringer er nødvendige for å sikre en helhetlig og sammenhengende brukeropplevelse for både representerte og representanter. Samtidig er dette viktig for å legge til rette for en effektiv og tillitsbyggende tjenesteproduksjon hos etatene, som også ivaretar rettssikkerheten.

Prosjektet må også tydeliggjøre hvem som skal kunne inneha ulike roller. Det innebærer å avklare hva som bør løses lokalt i den enkelte virksomhet, hva som hører hjemme på sektornivå og hva som bør håndteres nasjonalt. Videre bør det vurderes hvilke oppgaver offentlig sektor selv bør løse, og hvilke som eventuelt kan overlates til markedet.

Gjennom arbeidet har vi diskutert en rekke mulige tiltak som kan bidra til å løse identifiserte problemer. Tiltakene er av både juridisk, økonomisk, organisatorisk og pedagogisk art. I det videre arbeidet, når det er gjennomført ytterligere innsiktsarbeid og

vurderinger, må tiltak settes sammen i ulike tiltakspakker som former alternative tilnærminger til å løse problemet. Deretter må virkningen av de ulike alternativene vurderes og i hvilken grad de oppfyller målene som er satt. Alternativenes grad av måloppnåelse og andre virkninger gir grunnlag for diskusjon og endelig anbefaling.

9.5 Spor 3: Juridiske vurderinger

For å lykkes med en felles løsning for representasjon og samtykke trengs mer enn teknologi – vi må rydde i jussen. Prosjektet har allerede avdekket flere åpne spørsmål som må avklares. Disse avklaringene kan ikke løses isolert i hver sektor, men må behandles på tvers av regelverksforvaltere. Den utvidede arbeidsgruppen anbefaler derfor å videreføre arbeidet i den tverrsektorielle juridiske arbeidsgruppen, og at denne styrkes med Sivilrettsforvaltningen som en ytterligere deltaker.

Prosjektet ser nå flere sentrale juridiske problemstillinger som må utredes.

For det første må det avklares i hvilken grad informasjon om ulike typer representasjon og tilhørende dokumentasjonen er underlagt taushetsplikt. For eksempel er opplysninger om foreldre, foreldreansvar og detaljer i vergemål underlagt taushetsplikt når de behandles av folkeregistermyndigheten, jf. folkeregisterloven § 9-1. Hos vergemålsmyndigheten gjelder ikke tilsvarende taushetsplikt, men tilgangen til opplysningene er likevel regulert og begrenset, jf. vergemålsloven § 65. Det er per nå ikke gjort en tilsvarende vurdering etter forvaltningsloven § 13. Det må også vurderes hvem som skal kunne sjekke om en person har representasjonsrett, og om dette kan skje ved å gi et enkelt «ja/nei-svar» – uten at det deles sensitive detaljer om bakgrunnen for representasjonen. Samtidig må det avklares når loven faktisk krever at representasjonsforholdet dokumenteres, hvem som kan lagre slik dokumentasjon, hva dokumentasjonen må bestå av og hvilke hjemler som gir tilgang til den. For det andre må det, uavhengig av valgt løsning, gjøres et juridisk arbeid for å sikre ivaretagelse av personvernreglene, avklare hvem som har behandlingsansvar, sette opp nødvendig juridisk dokumentasjon som databehandleravtaler, etc., avklare om eksisterende rettsgrunnlag er tilstrekkelige, mv.

En tredje viktig vurdering er om EU-regler vil påvirke det nasjonale arbeidet. EU har innført mange nye lover knyttet til digitalisering, og flere av dem har en grenseflate mot representasjon og samtykker. Det gjelder for eksempel forhold som digitale lommebøker (eIDAS) og dataområder (f.eks. European Health Data Space regulation, EHDS). Det må avklares i hvilken grad disse regelverkene legger rammer som vi må ta høyde for i arbeidet vi nå planlegger på representasjon- og samtykkeområdet.

En utfordring med EU-regelverk, er for eksempel at det ikke skiller mellom offentlig og privat sektor på helsesiden, mens det i Norge kan være private helseaktører som yter helsetjenester på vegne av det offentlige. Juridisk arbeidsgruppe må vurdere og utrede

hvilke eventuelle konsekvenser det får for en nasjonal løsning for å sikre overholdelse av EU-regler.

Et fjerde område som krever juridiske vurderinger, er i hvilken grad en offentlig løsning for representasjon også skal kunne benyttes av private tjenesteytere som banker, forsikringsselskap og lignende. Er dette et behov innbyggere og private tjenesteytere har, er det hindringer i regelverk som gjør det vanskelig og å anse som en offentlig oppgave og hva taler for og imot en slik beslutning, som til slutt bør løftes politisk. Tilsvarende vurdering bør gjøres om fremtidsfullmakt. Juridisk arbeidsgruppe må avklare om rollen en eventuell fellesløsning skal ha også skal kunne dekke representasjonsforhold i privat sektor eller om den kun skal dekke offentlig sektors tjenester, samt hvordan dette vil stå seg opp mot statsstøtteren.

I tillegg bør det vurderes om en fysisk person skal kunne la seg representere av digitale agenter.

9.6 Spor 4: Kommunikasjon

Arbeidsspor 4 handler både om å videreføre arbeidet med å etablere et felles begrepsapparat, samt kommunisere tydelig til omverden hvordan prosjektet definerer konseptene samtykke og representasjon, og hvordan det videre arbeidet tar form.

Prosjektet har avdekket store utfordringer med å oppnå en felles forståelse av sentrale begreper. Så langt har det vært god fremgang i arbeidet med å etablere felles definisjoner, men det gjenstår fortsatt arbeid med å utdype flere begreper og sikre at disse definisjonene aksepteres som autorative i hele offentlig sektor. I tillegg til å utvikle et felles fagspråk er det avgjørende å finne begreper som er forståelige også for innbygger og beslutningstakere. Prosjektet ønsker i størst mulig grad å etablere et felles språk som fungerer både for fagfolk og allmennheten.

Samtidig er det viktig å kommunisere løpende om arbeidet med representasjon og samtykke, ettersom dette har stor betydning for mange aktører. God kommunikasjon bidrar til å opprettholde politisk interesse og forståelse, og sikrer at andre virksomheter og initiativtakere er informert om fremdriften og kan tilpasse seg underveis. Manglende kommunikasjon kan føre til at lokale initiativ eller gründerprosjekter blir stoppet unødig fordi de venter på en fellesløsning. Det er derfor viktig at andre aktører til enhver tid har god innsikt i hvor prosjektet står, slik at de kan gjøre informerte vurderinger.

9.7 Veien videre anbefaling

Styringsgruppen har tidlig signalisert at kvalitet skal prioriteres høyere enn kostnader og fremdrift i prosjektet. Arbeidet har så langt vist at behovet for gode løsninger innen representasjon og samtykke er stort, og at funksjonalitet på dette området er sterkt etterspurt. Selv om enkelte sektorer allerede har egne løsninger, er disse i begrenset bruk og dekker kun deler av behovet. Den tilnærmingen som til slutt anbefales må

derfor ikke bare tilby gode tekniske løsninger, men også inneholde tiltak som sikrer bred bruk av de nye samhandlingsløsningene.

At behovet er stort betyr ikke at vi ikke har tid til å utsette arbeidet unødvendig. Samtidig er det avgjørende å sikre tilstrekkelig modning og forankring blant de involverte aktørene, samt å skaffe nok innsikt til å kunne velge tilnærming som er både gjennomførbar og støttet av samarbeidspartnerne. På et umodent område som dette er det imidlertid verken realistisk eller hensiktsmessig å ha alt avklart i detalj fra starten. Løsningen må være fleksibelt og prosjektet må være åpnet for å gjøre løpende justeringer basert på erfaringer og brukertesting under utviklingen.

Vi mener at utredningsprosjektet, gjennom de fire arbeidssporene som er skissert, vil gi et godt grunnlag for å finne en tilnærming som sikrer høy kvalitet, samtidig som vi opprettholder god fremdrift. Dette forutsetter tett samarbeid og aktiv deltakelse fra alle involverte aktører, samt at det settes av tilstrekkelige ressurser og at arbeidet prioriteres. Vi ser også at samarbeidet med sentrale etater og kommuner må fortsette utover selve utredningen, og vil være en del av hele utviklingsløpet.

Prosjektets anbefaling er derfor å videreføre arbeidet til høsten gjennom de fire sporene som beskrevet. Det kan også være aktuelt å starte enkelte og konkrete tiltak parallelt med utredningen, spesielt tiltak som er nødvendige uansett hvilken tilnærming som velges. I tillegg kan enkelte aktiviteter testes ut som en del av utredningsarbeidet, for å sikre tidlig læring og bredere beslutningsgrunnlag.

Vedlegg

VEDLEGG 1: Prosjektets mandat

Hovedmålet med prosjektet er å identifisere og anbefale en løsning for digitale fullmakter som dekker dagens og fremtidens behov. Dette inkluderer:

- Avklare behov virksomheter har for å tilfredsstille sine brukere, og forholdet til nærliggende behov, for å vurdere hva som bør løses i en felles løsning
- Redegjøre for hva som finnes av løsninger i dag og hvorvidt disse dekker behovene.
- Vurdere hva som bør legges til fellesløsningen (videreutvikling), utvikles sektorielt og lokalt for å kunne gi tilgang til offentlige tjenester på vegne av en annen bruker digitalt og fysisk.
- Beskrive gapet mellom dagens løsninger og identifiserte behov tydelig, og legge grunnlag for å sette mål på området.

- Skissere alternative tilnærminger satt sammen av ulike sett av tiltak (juridiske, økonomiske, organisatoriske, teknologiske, pedagogiske og formidlende).
- Vurdere positive og negative virkninger av alternativene enten kvalitativt eller kvantitativt.
- Diskutere eventuelle prinsipielle spørsmål tiltakene reiser.
- Gi en klar anbefaling om beste sammensetning av tiltak som best løser behovet.
- Beskrive sentrale suksessfaktorer for å lykkes med gjennomføringen.
- Gi anbefalinger om hvilke behov som bør prioriteres å starte med, og skissere en stegvis innføring av tiltak.

Sentrale spørsmål som skal besvares

- En avklaring av sentrale begrep, som fullmakt, representasjon, samtykke og bevitnelse og forholdet dem imellom. Samt avklaring av eventuelle hindringer i lov.
- Hvilke moduler består en nasjonal felles infrastruktur for fullmakt og representasjon av?
- Hva skal løses lokalt i virksomhetene, sektorene, og hva skal løses i en nasjonal Infrastruktur?
- Hvordan skaper vi sammenheng mellom fagsystem, sektorløsninger og en nasjonal infrastruktur?
- Hvordan skal en nasjonal infrastruktur håndtere behovene til de ikke-digitale?
- Hvordan passer behovene med dagens og planlagte autorisasjonsløsninger?
- Forholdet til Digitale lommebok-prosjektet
- Det skal vurderes i hvilken grad tiltakene også dekker behovene for å gi fullmakter til system/ enheter eller om dette behovet dekkes av fullmakter til brukere.

Føringer og rammebetingelser

Strategiske føringer

- Digdir skal kartlegge eksisterende løsninger og initiativ, og vurdere dette opp mot udekkede behov for autorisasjon, fullmakter og andre nærliggende behov, herunder et målbilde og en strategi for tilgangsstyring.
- Det skal vurderes å videreutvikle og kombinere ID-porten og autorisasjonskomponenten i Altinn for å gjøre det mulig med digital representasjon på tvers av alle offentlige virksomheter.
- Det skal også vurderes om privat sektor skal dekkes av løsningene.
- Løsningen skal underbygge tilliten til forvaltningen, herunder informasjonssikkerhet og personvern.
- Videreutvikling av dagens løsninger skal ligge til grunn for vurderingene.

- Tiltakene skal inkludere en helhetlig sammensatt virkemiddelbruk, og skal evalueres kvalitativt og kvantitativt. Prinsipielle spørsmål skal diskuteres. Det skal gis en anbefaling om hvilke tiltak som bør prioriteres, og det skal skissere et gradvis utviklingsløp, der det nære er bedre beskrevet enn det langsiktige.

Organisatoriske føringer

- Digdir skal lede arbeidet i samarbeid med inviterte etater og aktører.
- Etablere en intern styringsgruppe i Digdir og en referansegruppe med samarbeidende etater.
- Involvere relevante aktører fra privat sektor i arbeidet.

Juridiske føringer

- Utredningen skal ta hensyn til kommende krav og lovverk på området, særlig eIDAS 2.0-forordningen.
- Utredningen skal hensynta pågående regelverksarbeid i DFD.
- Utredningen skal ta hensyn til “digitaliseringsstrategien”.

Praktiske føringer

- Parallelt med dette arbeidet skal det jobbes med å løse kortsiktige behov både for NAV og helsesektoren.
- Alternativene skal kunne være kostnadseffektive, realistiske og må kunne delvis iverksettes innen utgangen av 2026.

VEDLEGG 2: Den juridiske arbeidsgruppen – 30 begreper

I mandatet til utredningen står det at vi skal gi: *En avklaring av sentrale begrep, som fullmakt, representasjon, samtykke og bevitnelse og forholdet dem imellom.*

Vi forstår mandatet slik at listen med begreper som er nevnt ikke er uttømmende. Etter å ha gjennomført flere bilaterale møter, møter i utvidet arbeidsgruppe og referansegruppe hadde vi en liste med 30 begreper det var et ønske om å avklare og harmonisere.

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1. Representasjon | 16. Delegere |
| 2. Representasjonsforhold | 17. Samtykkekompetanse |
| 3. Representant | 18. Forelder |
| 4. Representert | 19. Verge |
| 5. Fullmakt | 20. Foreldreansvar |
| 6. Samtykke | 21. Foresatte |
| 7. Mandat | 22. Fosterforeldre |
| 8. Bevitnelse | 23. Nærmeste pårørende |
| 9. Autorisasjon | 24. Kompetanse |
| 10. Autentisering | 25. Proxy services |
| 11. Bekreftelse | 26. Rettslig handleevne |
| 12. Skriftlig | 27. Stillingsfullmakt |
| 13. Omfang | 28. Fremtidsfullmakt |
| 14. Tilgang | 29. Tjenesteområde |
| 15. Vergefullmakt | 30. Tjenesteyter |

Det ville vært et stort arbeid å jobbe med alle begrepene, og for stort for denne utredningen. Derfor har juridisk arbeidsgruppe ryddet i listen og prioritert begrepene.

1. Prioritering av begreper

a. Sentrale begreper som trenger en avklaring i denne utredningen

1. Representasjon
2. Representasjonsforhold
3. Representert
4. Representant
5. Representasjonsomfang
6. Fullmakt
7. Samtykke
8. Tjenesteyter
9. Vergefullmakt

b. Begreper med legaldefinisjoner eller definisjoner som kan utledes fra lovverk (få begreper er legaldefinert, mens mange er omtalt i ulikt lovverk)

1. Autorisasjon (helsepersonelloven § 48 med kommentarer)
2. Autentisering
3. Samtykkekompetanse (pasient- og brukerrettighetsloven, pbrl, § 4-3)
4. Foreldre (barnelova, bl. kapittel 2, §§ 2-4a)
5. Verge (utledes fra vergemålsloven, vgml., § 16 og § 17 (mindreårige) og § 31 og § 32)
6. Foreldreansvar (bl. kapittel 5, utledes fra bl. § 30)
7. Fosterforeldre (se barnevernloven, bvl., kapittel 9 om fosterhjem og krav til fosterforeldre i § 9-3)
8. Nærmeste pårørende (pbrl. § 1-3 bokstav b)
9. Framtidsfullmakt (vgml. § 78)
10. Rettslig handleevne (vgml. § 22 – for mindreårige § 9)
11. Stadfestelse av framtidsfullmakter (vgml. § 84)

c. Tilknyttede begreper (er utfordringen begrepenes innhold eller hvordan begrepet treffer det tekniske?)

1. Bekrefte/bekreftelse

2. Delegere
3. Kompetanse
4. Proxy services
5. Tjenesteområde
6. Tilgang

d. Begreper vi ser bort fra fordi de enten ikke er relevante eller fordi de allerede er avklart

1. Bevitnelse
2. Skriftlig
3. Signatur
4. Foresatte

Definisjoner av sentrale begreper

De ni mest sentrale begrepene er definert av juridisk arbeidsgruppe. Definisjonene er deretter lagt fram for utvidet arbeidsgruppe og referansegruppe, som også har kommet med innspill og gitt sin tilslutning. Følgende ni begreper er dermed forankret bredt på tvers av offentlig sektor.

1. Representasjonsforhold

Relasjon mellom to parter der den ene (representanten) representerer den andre (den representerte).

Fullmaktsgiver er den representerte, og fullmektigen er representanten i et representasjonsforhold basert på fullmakt. Tilsvarende er vergehaver den representerte, og verge er representanten i et representasjonsforhold basert på vergemål.

2. Representasjon

Når noen opptrer eller gjør noe på vegne av noen andre.

For å representere andre må det foreligge et grunnlag for representasjon. Et slikt grunnlag kan være frivillig (eksempelvis fullmakt og framtidsfullmakt), det kan følge av

lov eller offentlig vedtak (eksempelvis foreldreansvar og vergemål), rolle (eksempelvis lovlig representant og stillingsforhold), eller lignende.

Eksempler på hva representasjon kan være:

- en person som opptrer på vegne av en annen person
 - en verge som opptrer på vegne av en vergehaver,
 - en person som samtykker til noe på vegne av en annen enn seg selv,
 - en advokat som innhenter taushetsbelagte opplysninger på vegne av en klient
- en person som opptrer på vegne av en virksomhet eller organisasjon
 - en ansatt som opptrer på vegne av en arbeidsgiver
 - et styremedlem som opptrer på vegne av et borettslag
- en virksomhet som opptrer på vegne av en annen virksomhet, eller person, f.eks.
 - en virksomhet (representert ved en ansatt) som opptrer på vegne av en kunde,
 - barneverntjenesten som opptrer på vegne av et barn i fosterhjem,
 - en organisasjon som opptrer på vegne av sine medlemmer.

3. Representert

Den som blir representert i et representasjonsforhold.

4. Representant

Den som representerer en annen i et representasjonsforhold.

5. Fullmakt

Viljeserklæring der den som gir fullmakten tildeler en person eller en virksomhet (fullmektigen) myndighet til å opptre eller gjøre noe på sine vegne.

Med viljeserklæring menes en erklæring som uttrykker en persons vilje. Fullmaktsgiver gir fullmakten til en fullmektig.

6. Representasjonsomfang

Rammer for hva representanten kan gjøre på vegne av den representerte.

Representasjonsomfanget kan avgrenses i sak (hva representanten kan gjøre på vegne av den representerte) og i tid. Representasjonsomfanget fastsettes av den representerte, av offentligrettslig vedtak (vergefullmakt), av lovhjemmel (eks. foreldreansvar), stillingsforhold, rolle eller annet (retts)grunnlag.

7. Samtykke

Å akseptere, godkjenne eller gi tillatelse.

Man kan samtykke på vegne av seg selv eller andre. For å samtykke på vegne av andre må det foreligge et representasjonsforhold

Ulike regelverk stiller ulike krav til hva som er et gyldig samtykke, som for eksempel hvordan et samtykke skal gis og hva den som samtykker skal ha kunnskap om før samtykket blir gitt. For å gi et gyldig samtykke må derfor vilkårene i det aktuelle lovverket samtykket innhentes eller gis på bakgrunn av, være oppfylt. For eksempel er ikke kravene til et samtykke etter forvaltningsloven de samme som kravene til et samtykke etter GDPR.

8. Vergefullmakt

Dokumentet som legitimerer vergen til å opptre på vegne av personen som har verge.

I vergefullmakten⁸ står det hvilke oppgaver vergen kan bistå med. Hva som står i vergefullmakten varierer ut fra hvilket bistandsbehov personen med verge har, og hva personen har samtykket til.

9. Tjenesteyter

Person, institusjon, firma e.l. som yter tjenester (til forskjell fra å produsere varer)⁹.

⁸ Den juridiske arbeidsgruppen ser at terminologien «vergefullmakt» er uheldig ettersom en fullmakt er en viljeserklæring mens et opprettet vergemål er basert på et offentligrettslig vedtak. Selv om det er et krav om samtykke for å opprette vergemål etter vergemålsloven § 20, i motsetning til vergemål etter § 22, jf. § 20 (fratakelse av rettslig handleevne), mener vi det er misvisende ut fra terminologien vi har lagt til grunn i prosjektet at vergens legitimasjonsdokument kalles en «fullmakt». Samtidig er begrepet «vergefullmakt» godt innarbeidet, særlig blant vergene og tjenesteytere som forholder seg til verger. Vi har derfor valgt å beholde begrepet «vergefullmakt» i arbeidet med prosjektet. Samtidig ser vi at dette er et av begrepene vi ønsker å jobbe videre med i begreps- og harmoniseringsarbeidet.

⁹ Dette er en foreløpig definisjon som forklarer meningsinnholdet i begrepet når det brukes i rapporten. Juridisk arbeidsgruppe vurderer at det må jobbes videre med termen og muligens definisjonen.

Eksempler på tjenesteyting er legekantor (yte helsetjenester), skole (tilby undervisning), økonomiske ytelser (tilby økonomiske tjenester) eller bank (tilby banktjenester).

Når staten og kommunene tilbyr tjenester, kalles de offentlig tjenesteyter. Når private bedrifter eller selvstendig næringsdrivende tilbyr tjenester, kalles de privat tjenesteyter.

VEDLEGG 3: Eksisterende tekniske løsninger i norsk offentlig sektor (ikke uttømmende gjennomgang)

Det finnes en rekke løsninger for representasjon og fullmakt allerede, hos enkelte virksomheter eller enkelte sektorer. En sentral del av formålet med dette prosjektet er å kartlegge dagens løsninger som utgangspunkt for å se hvordan disse kan videreutvikles til å dekke behovene for representasjon i stort.

Prosjektet har gjennomført intervjuer og møter med både offentlige og private aktører som har løsninger på området. Hensikten har ikke vært å beskrive løsningene i detalj, men avdekke hva slags behov de er ment å løse. Vi forsøker å beskrive de ulike løsningene med utgangspunkt i følgende:

- Typer av representasjon løsningen støtter
- Omfang på representasjon som løsningen støtter
- Analoge fullmakter
- Viktige avgrensninger og planlagt utvikling

Helsenorge.no

Helsenorge.no er Norges offisielle helseportal for innbygger– et samlet nettsted utviklet av helsemyndighetene hvor innbyggere kan finne informasjon og digitale tjenester knyttet til helse og helsetjenester.

Norsk helsenett har i flere år jobbet med å utvikle funksjonalitet for fullmakt og representasjon på helsenorge.no.

Typer av representasjon

Representasjon på helsenorge.no tar utgangspunkt i følgende kategorier:

- Foreldre som kan representere barn
- Pårørende som er tildelt fullmakt for innbygger uten samtykkekompetanse
- Den som har fått ordinær fullmakt fra en annen person med samtykkekompetanse

Foreldreansvar

Foreldre kan representere egne barn på helsenorge.no frem til barnet fyller 16 år og blir helserettslig myndig. Som hovedregel vil foreldre ha tilgang til alle tjenester på helsenorge.no, og vil kunne utføre handlinger, på vegne av egne barn. Forutsetningen er at man er registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret. På grunn av manglende digital tilgang på autoritative data om hvem som har omsorgsansvaret for barn i Norge krever helsenorge.no at minst en av foreldrene med foreldreansvar har samme adresse som barnet i Folkeregisteret for å representere barnet. Det er i dag ikke mulig å representere barn på helsenorge.no i andre situasjoner, for eksempel ved omsorgsovertakelse.

Tildelt fullmakt

En tildelt fullmakt er for innbyggere som ikke lenger har helserettslig samtykkekompetanse. En slik fullmakt tildeles enten gjennom en legeerklæring eller gjennom en stadfestet fremtidsfullmakt. Den som får fullmakten er den som er definert som nærmeste pårørende, iht. Pasient- og brukerrettighetsloven, alternativt den som har fått fremtidsfullmakt. Med noen få unntak, som å registrere en innbygger som donor eller bytte fastlege, gir en tildelt fullmakt tilgang til alle tjenesteområder på helsenorge.no. Den er også gyldig på ubestemt tid, eller frem til den som har fått fullmakten ikke lengre vil ha den.

Ordinær fullmakt

En ordinær fullmakt gis av en person til en annen person, og er en ren avtalerettslig disposisjon. Forutsetningene er at den som gir en fullmakt er samtykkekompetent på det aktuelle området, og at den som mottar en fullmakt er over 18 år. Samtykkekompetanse innebærer at en er helserettslig myndig (16 år), og at en ikke har mistet kompetansen eller er fratatt rettslig handleevne. Utover dette styrer innbygger selv hvem hen ønsker å gi fullmakt til, omfang i fullmakten, og hvor mange fullmakter hen ønsker å gi. Fullmakten kan deretter avgrensnes i tid, eller være gyldig til den trekkes tilbake. Den som gir en fullmakt kan når som helst trekke denne tilbake, og den som mottar en fullmakt kan når som helst si den fra seg.

Omfang på representasjon

Helsenorge.no har opprettet tre tjenesteområder for fullmakter.

- Tjenesteområde 1: Innsyn i registrerte opplysninger
- Tjenesteområde 2: Innsyn i pasientjournal
- Tjenesteområde 3: Digitale helsetjenester

Disse områdene representerer grupper av tjenester. Per nå er det ikke mulig å gi eller få fullmakt utover disse forhåndsdefinerte kategoriene. Innenfor kategoriene vil det også legges til nye tjenester, som da automatisk vil gjelde for allerede avgitte fullmakter.

For tjenesteområde 1 er omfanget av en fullmakt per mars 2025 definert til:

- se data registrert i Helseregistre (blant annet resepter, kjernejournal og vaksiner)
- se informasjon om fastlege
- se prøvesvar
- be om retting av feil i register
- se informasjon om forskningsprosjekter hen deltar i
- styre profilinnstillinger
- se dokumenter som hen ikke har skjult for de som har fullmakt (dette omfatter ikke pasientens journal)

- få oversikt over hens samtykker og reservasjoner

For tjenesteområde 2 vil man kunne få tilgang til:

- se hens pasientjournal
- se helsepersonells oppslag i hens pasientjournal
- be om retting av feil i pasientjournal

Mens det for tjenesteområde 3 gis tilgang til:

- bestille og administrere hens timeavtaler
- få oversikt over hens henvisninger
- få oversikt over hens helsekontakter
- kommunisere med hens behandlere og andre helsekontakter
- se resepter og fornye resepter
- se hens vaksinekort
- registrere opplysninger
- bruke digitale verktøy
- bruke nye tjenester som er direkte knyttet til forebygging, behandling eller oppfølging av hens helse

Representant for innbygger har fullmakt med kategori «Basis», «Basis+» eller «Full». Kategorien «Basis» gir tilgang til tjenesteområde 1, kategorien «Basis+» til tjenesteområde 1+2 og kategorien «Full» til tjenesteområde 1+2+3.

Det er pr. 1. februar 2025 ca. 5,4 millioner som har samtykket til bruk av helsenorge.no. Statistikk fra Norsk helsenett forteller også noe om omfanget på representasjon i løsningen. Tallene er fra 1. februar 2025.

- Ordinære fullmakter – 135 930
 - 130 216 er opprettet digitalt på Helsenorge
 - 5 714 er opprettet analogt via skjema
- Tildelt fullmakt – 4 617
- Omfang på aktive fullmakter
 - Innsyn i opplysninger registrert om meg (basis) – 130 187
 - Innsyn i pasientjournal (basis+) – 124 240
 - Digital helsetjeneste (full) – 134 148

Analoge fullmakter

Analoge innbyggere som ikke er digitale kan også avgi og administrere fullmakter til helsenorge.no. Dette skjer via papirskjema som sendes sammen med kopi av legitimasjon. Etter at skjemaet er mottatt hos Norsk helsenett vil det sendes ut et brev

med en kode, som innbygger må ringe inn til helsenorge.no og oppgi før fullmakten opprettes. Det er da en saksbehandler hos Norsk helsenett som oppretter og sletter fullmakter på vegne av analoge brukere. En fullmakt avgitt via skjema kan på samme måte som digitale fullmakter avgrenses i tid eller gjelde til den trekkes tilbake.

Hvordan velger man hvem man representerer i løsningen

Når brukeren har logget inn på Helsenorge.no, får man opp en oversikt over hvem man kan representere i løsningen og grunnlaget for representasjon f.eks. foreldreansvar. Brukeren må velge hvilken person hen vil representere i løsningen, og kan da velge å representere seg selv eller en annen i oversikten. Brukeren kan senere velge å representere en annen person i oversikten uten å logge inn på nytt.

Avgrensninger og videreutvikling

Løsningen på helsenorge.no er utviklet gjennom flere år, og vil videreutvikles fremover for å ta inn de behovene helsesektoren har.

Den største begrensningen i løsningen i dag er at den kun er knyttet til tjenester på helsenorge.no, og sånn sett ikke dekker helsesektoren i stort. Gjennom å legge til rette for eksterne fullmakter, har imidlertid Norsk helsenett åpnet for at løsningen også kan brukes av tjenester utenfor helsenorge.no. I løpet av 2025 er det ventet at Apotekforeningen tar dette i bruk, slik at innbygger kan opprette fullmakt til å bestille og hente reseptbelagte varer hos apotek og bandasjist. I dag er denne typen fullmakter apotekspesifikk, men med dette inn på helsenorge.no vil innbygger kunne gi en fullmakt som gjelder uavhengig av apotek.

Norsk helsenett har også delt med oss hvilke andre identifiserte behov de har fra sin sektor, som kan være aktuelt å videreutvikle løsningen med fremover. Det er særlig omfanget på fullmaktene som i dag kan avgis som Norsk helsenett har pekt på behov for å gjøre noe med, og da særlig knyttet til det å

- kunne skjule historikk – velge tidspunktet fra når fullmakten skal være gyldig
- ulike pårørenderoller
- mulighet til å kun administrere visse tjenester på helsenorge.no, f.eks. timebestilling
- fullmakt for virksomheter
- fosterforeldre

Nav

Nav har i likhet med helsenorge.no jobbet med løsninger for egen virksomhet gjennom flere år.

Typer av representasjon

Nav tilbyr også ulike typer av representasjon, med utgangspunkt i følgende kategorier.

- Avtalebasert fullmakt, som tildeles frivillig mellom to personer.
- Vergemålsfullmakt, basert på vergemål stadfestet av statsforvalter.
- Advokatfullmakt, for advokater på vegne av klienter i avgrensede saker.
- Foreldreansvar, for representasjon av barn under 18 år.

Omfang på representasjon

Nav tilbyr representasjon både på saksområder og ut fra et definert sett med handlinger som kan utføres på de ulike saksområdene. Nav opererer med fem slike saksområder, hvor det igjen er mulig å velge hele saksområdet eller bare deler av det.

- Område 1: Familie
- Område 2: Øvrig
- Område 3: Arbeid
- Område 4: Hjelpemidler
- Område 5: Pensjon

Det er totalt 42 underområder under disse fem saksområdene. For hvert av områdene kan man velge hva slags omfang representasjonen innebærer. Det er definert tre ulike typer av omfang.

- Lese: Lese betyr at fullmektig kan lese dokumenter på Nav.no på de områdene hen har gitt fullmakt til.
- Snakke: Snakke betyr at fullmektig kan snakke med Nav og hjelpe hen i kontakten med Nav, både på telefon, Nav.no og Nav-kontor. Tilgangen innebærer at fullmektig også kan lese dokumenter i saker.
- Søke og klage: Søke og klage betyr at fullmektig kan søke og klage på hens vegne. Tilgangen innebærer at fullmektig også kan lese dokumenter og snakke med Nav på hens vegne.

I likhet med helsenorger.no, kan man se her at disse ulike omfangene er bygd som trappetrinn. Får en representant tilgang til å søke og klage, har man tilgang også på de to andre. Får man tilgang til å lese, har man kun tilgang til å lese.

En fullmakt kan gjelde til den trekkes tilbake, eller brukeren kan sette en gyldighet for hvor lenge den skal vare.

Analoge fullmakter

I likhet med helsenorger.no er det mulig å gi og administrere fullmakter via papirskjema. Det er to ulike ordninger for dette i Nav, ett for den statlige delen og ett for den kommunale delen (sosialhjelp).

- Den statlige delen har et digitalt skjema som fylles ut digitalt, skrives ut og sendes via posten. Dette skjemaet har alle de samme muligheten som den digitale løsningen, med tanke på omfang og områder.
- For fullmakt til sosialhjelp må brukeren laste ned og skrive ut en pdf, fylle denne ut, og returnere utfylt pdf som papir i posten. Omfanget på en slik fullmakt kan også avgrenses med tanke på områder og omfang, men basert på fritekst.

Det er ikke krav om at det legges ved legitimasjon. Etter at skjemaet er saksbehandlet vil fullmakten legges inn manuelt i Nav sitt system.

Avgrensninger og videreutvikling

Det er særlig to viktige avgrensninger i løsningen til Nav per juni 2025.

- Å utføre digitale tjenester på vegne av andre på Nav.no er foreløpig begrenset til innsyn i dokumenter, og noen tjenester på pensjonsområdet. . Det er primært telefonkontakt og via oppmøte på Nav-kontor fullmaktene virker i dag.
- Det er kun den statlige delen av Nav som er omfattet. Den kommunale delen, som omfatter sosiale tjenester, baserer seg fortsatt på papirfullmakter som sendes til de lokale Nav-kontorene.

Nav opplyser at utvikling av støtte for digitale tjenester vil komme fortløpende, etter hvert som de ulike tjenesteområdene i Nav er klare for det. Det er pr i dag ikke kommunisert noen konkret eller prioritert tidsplan.

Altinn Autorisasjon

Digdir (og Brønnøysundregistrene før 2020) har gjennom flere år utviklet Altinn Autorisasjon. Det som skiller Altinn sin løsning fra Nav og helsenor.no, er at Altinn også støtter e representasjon på vegne av virksomheter, og er godt utbygd med funksjonalitet på dette området. Vi vil beskrive dette her, men fokuset for utredningen ligger i all hovedsak på innbyggersiden.

Komponenten har fem hovedegenskaper.

- Autorisasjonsregler: Handler om å spesifisere rettigheter til å benytte en angitt ressurs.
- Fullmakt/Tilgangsstyring: Dette dreier seg om styre hvem som har fullmakt til å benytte en tjeneste på vegne av seg selv, andre personer eller virksomheter.
- Samtykke: Med samtykke fra sluttbruker kan en datakonsument be om lov til å hente data det offentlige (datakilde) har om en innbygger eller virksomhet.
- Tilgangskontroll: Gjør det mulig å kontrollere at en bruker har rettighet til å benytte angitt ressurs eller tjeneste på vegne av en angitt avgiver.
- Autoritative kilder: Altinn har fra starten basert seg på grunndata for autorisasjon fra Enhetsregisteret (registrert rolle i organisasjon) og Folkeregisteret

(privatperson og representasjonsforhold som familieknytning og vergemål). Slike rettigheter er lovbestemt.

Typer av representasjon

Altinn Autorisasjon tilbyr per mars 2025 to typer av representasjon.

- Person som kan representere virksomhet
- Fullmakt avgitt fra en person til en annen person basert på avtale

På vegne av virksomhet

Gjennom Altinn Autorisasjon kan en person representere en virksomhet, med ulike roller og ulike tilganger. Noen roller hentes i autorative kilder, mens andre roller kan lages ut fra et behov en virksomhet har.

Eksempler på roller som hentes fra en autorativ kilde er daglig leder eller styreleder, som hentes fra Enhetsregisteret. Har man en slik rolle er det bestemte tilganger man automatisk får på vegne av en virksomhet, og som er tilrettelagt for gjennom ulike fullmaktsområder og tilgangspakker. Dersom man ikke innehar en slik rolle, kan man som ansatt bli delt en egenkomponert rolle som gir en avgrenset tilgang. Ofte lages slike roller for å kunne delegere tilganger nedover i en organisasjon fra daglig leder for eksempel.

Denne delen av løsningen har stor bruk, særlig for regnskapsførere og revisorer som skal innrapportere på vegne av sine klienter. Men det brukes også i stort omfang for å styre tilganger til andre tjenester, både i og utenfor Altinn. Digdir har også utviklet en autentiseringsløsning for ansatte, Ansattporten¹⁰, som lar en bruker logge inn til tjenester på vegne av en virksomhet og som bruker roller og rettigheter i Altinn Autorisasjon.

På vegne av person

En innbygger har anledning til å gi fullmakt til hvem hen måtte ønske, til tjenester som er registrert som en ressurs i Altinn. Tjenesten trenger ikke være på Altinn-plattformen. En avgitt fullmakt er gyldig til den trekkes tilbake, og delegeres basert på fødsels- og personnummer. En fullmakt kan, ut fra hva tjenesten har definert, gi ulike grad av tilgang. Det kan være lesetilgang, skrivetilgang, signeringsrett og også inkludere arkiv.

I Altinn-sammenheng omtales en slik fullmakt som en brukerstyrt fullmakt, som betyr at den er basert på en avtale mellom to personer. Dette tilsvarer det helsenorge.no omtaler som en ordinær fullmakt.

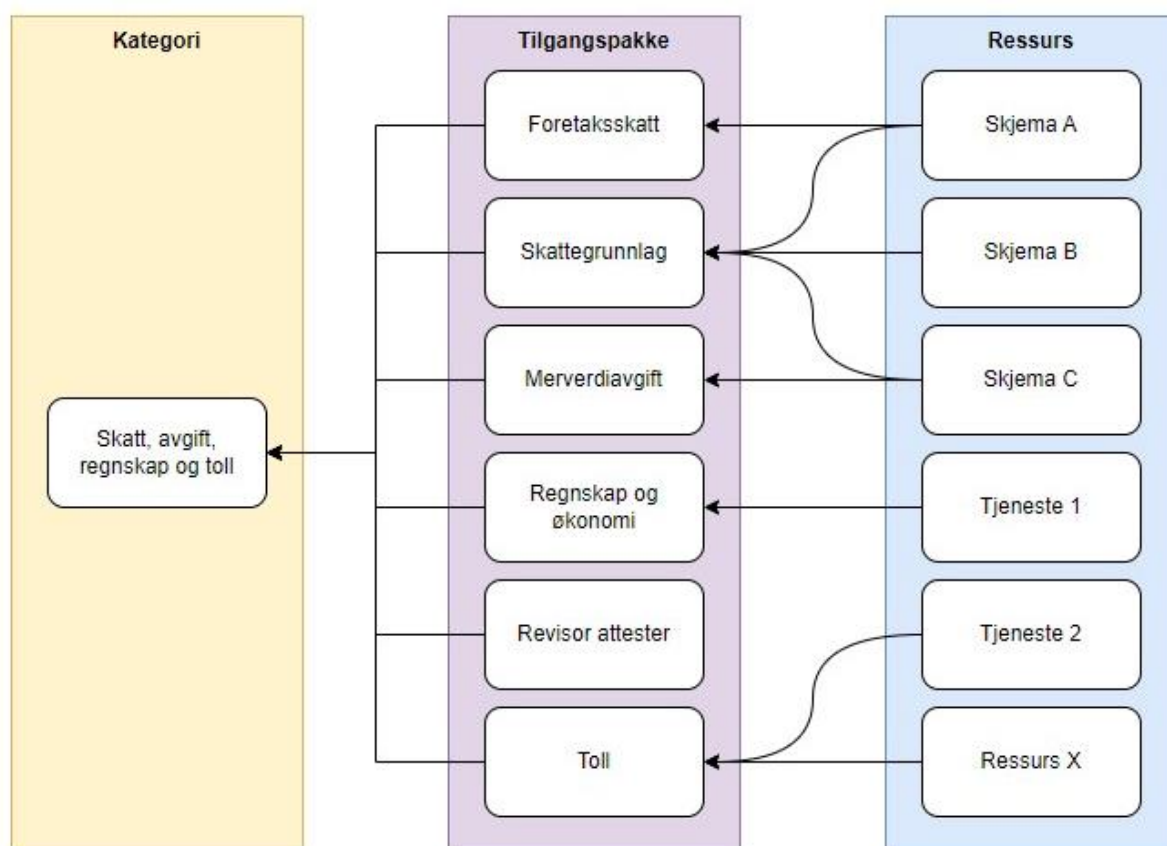
¹⁰ https://docs.digdir.no/docs/ansattporten/ansattporten_om.html

Omfang på representasjon

Altinn støtter ulike typer av omfang, fra brede fullmaktsområder, definerte tilgangspakker og ned til enkelttjenester. Løsningen er i dag i en overgangsperiode mellom ny og gammel plattform, hvor det gjøres endringer i hvordan dette er strukturert. Vi holder oss til det som er nytt og som er gjeldende fremover i våre beskrivelser. Det er også ulikt hvordan dette er bygget opp for virksomheter og privatpersoner, og vi beskriver begge deler her.

Fullmaktsområder og tilgangspakker – virksomheter

Fullmaktsområdene er bygget på Statistisk sentralbyrå sin kategorisering av virksomheter, og de inneholder et sett med tilgangspakker innenfor et fullmaktsområde. Ressurser (tjenester) legges til i en tilgangspakke som igjen hører hjemme i en kategori (et fullmaktsområde). Figuren under viser hvordan disse tre nivåene henger sammen.



Det er totalt 20 fullmaktsområder og ca. 100 tilgangspakker som er definert. Disse er definert sentralt, og virksomhetene plasserer sine tjenester inn i disse. Dette gjør det altså mulig å delegerer brede tilganger samtidig som man kan gå helt ned på en enkelttjeneste. Figuren under viser en oversikt over alle 20 fullmaktsområdene som er tilgjengelig per mars 2025.

Fullmaktsområder for virksomheter
Administrere tilganger
Andre tjenesteytende næringer
Bygg, anlegg og eiendom
Energi, vann, avløp og avfall
Forhold ved virksomheten
Handel, overnatting og servering
Helse, pleie, omsorg og vern
Industrier
Integrasjoner
Jordbruk, skogbruk, jakt, fiske og akvakultur
Konkursbo
Kultur og frivillighet
Miljø, ulykke og sikkerhet
Oppvekst og utdanning
Personale
Post og arkiv
Regnskapsfører
Revisor
Skatt, avgift, regnskap og toll
Transport og lagring

Fullmaktsområder og tilgangspakker – innbyggere

Tilgangspakker for innbyggere bygger på en kategorisering av fullmakter gjennomført av Sivilrettsforvaltningen i forbindelse med innføring av nye vergemålsfullmakter¹¹. Altinn har valgt å gjenbruke denne kategoriseringen på brukerstyrte fullmakter, uten at alle kategoriene fra Sivilrettsforvaltningen er dekket pt.

Oppbyggingen er ellers lik som for virksomheter, hvor ressurser (tjenester) legges til i en tilgangspakke som igjen hører hjemme i en kategori (et fullmaktsområde). Det er totalt 16 områder. Dette er en relativt ny måte å strukturere fullmakter i Altinn på. Det er derfor begrenset med erfaringer med det foreløpig, og lite tall å vise frem.

- Nivå 1: Bank. Tilgangspakken har følgende undergrupper:

¹¹ <https://www.vergemal.no/fullmaktstekst>

- Representasjon dagligbank
 - Ta opp lån/kreditter
- Nivå 1: Forsikringsselskap. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Forvalte forsikringsavtaler
- Nivå 1: Husbanken. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Bostøtte
 - Startlån
- Nivå 1: Inkassoselskap. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Forhandle og inngå inkassoavtaler
- Nivå 1: Kartverket
 - Salg av fast eiendom/borettslagsandel
 - Kjøp av eiendom
 - Arv - privat skifte og uskifte
 - Endring av eiendom
 - Avtaler og rettigheter
 - Sletting
 - Låneopptak
- Nivå 1: Kredittvurderingsselskap. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Kredittsperre
- Nivå 1: Namsmannen. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Gjeldsordning
 - Tvangsfullbyrdelse
- Nivå 1: Skatteetaten. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Innkreving
 - Endre postadresse
 - Melde flytting
 - Skatt
- Nivå 1: Statens Innkrevingssentral. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Gjeldsordning og betalingsavtaler
- Nivå 1: Statsforvalteren. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Søke om samtykke til disposisjon
- Nivå 1: Tingretten. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Begjære uskifte
 - Privat skifte av dødsbo
 - Begjære skifte av uskiftebo
- Nivå 1: Annen kjøp og avtaleinngåelse. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Kjøp/leie av varer og tjenester
 - Inngåelse av husleiekontrakter
 - Avslutning av husleiekontrakter

- Salg av løsøre av større verdi
- Disponere inntekter til å dekke utgifter
- Nivå 1: Kommune. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Bygg og eiendom
 - Helse og omsorg
 - Skatt og avgift
 - Sosiale tjenester
 - Skole og utdanning
- Nivå 1: Nav. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Arbeid
 - Familie
 - Hjelpemidler
 - Pensjon
 - Sosiale tjenester
- Nivå 1: Pasientreiser. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Refusjon av pasientreiser
- Nivå 1: Helfo. Tilgangspakken har følgende undergrupper:
 - Refusjon for privatpersoner
 - Fastlege

Analoge fullmakter

Altinn autorisasjon har funksjonalitet som gjør det mulig for en virksomhet å legge inn fullmakter på vegne av en innbygger. Det er virksomheten selv som må ha en prosess for å motta og saksbehandle en slik fullmakt, mens Altinn sin primære rolle er å tilby funksjonen. Funksjonen tilbys i dag som et eget API, men som foreløpig krever noe skreddersøm å ta i bruk. Skatteetaten bruker dette i dag, men for at andre skal få samme funksjonen må det gjøres noen endringer i Altinn.

Avgrensninger og videreutvikling

Altinn Autorisasjon er i dag en integrert del av Altinn-plattformen, og tilgjengelig for de som er en del av Altinn-samarbeidet. I løpet av 2025 vil den bli en selvstendig teknisk løsning, som en del av moderniseringen av Altinn hvor funksjonaliteten i plattformen utvikles til selvstendige tjenester. Det er først fra 1. januar 2027 at de ulike tjenestene også har egne finansierings- og prisingsmodeller, som gjør at de i praksis kan tas i bruk uavhengig av hverandre. På kort sikt er dette en begrensning for både utvikling og utrulling av komponenten til en bredere del av offentlig forvaltning. Dagens Altinn-samarbeid består av i overkant av 70 offentlige virksomheter.

Som en offentlig utviklet løsning er den heller ikke tilgjengelig for privat sektor. Dette er per i dag en stor begrensning med tanke på ambisjonen om å kunne tilby en løsning for hele samfunnet.

Det er pt ikke bygget støtte for vergemål eller foreldrerelasjoner i løsningen, dette kommer mot slutten av 2025.

Utvikling av funksjonalitet for innbygger er høyt på agendaen nå, og det foreligger planer for videreutvikling på en rekke områder. I 2025 skal løsningen levere det Digdir omtaler som en første versjon av en nasjonal fullmaktløsning.

- Støtte for vergemål
- Ny brukerflate for bedre brukeropplevelse for privatpersoner
- Teknisk frikopling fra Altinn.

Digdir har videre kommunisert at løsningen skal bygges ut med tanke på å kunne fylle rollen som en nasjonal fullmaktløsning.

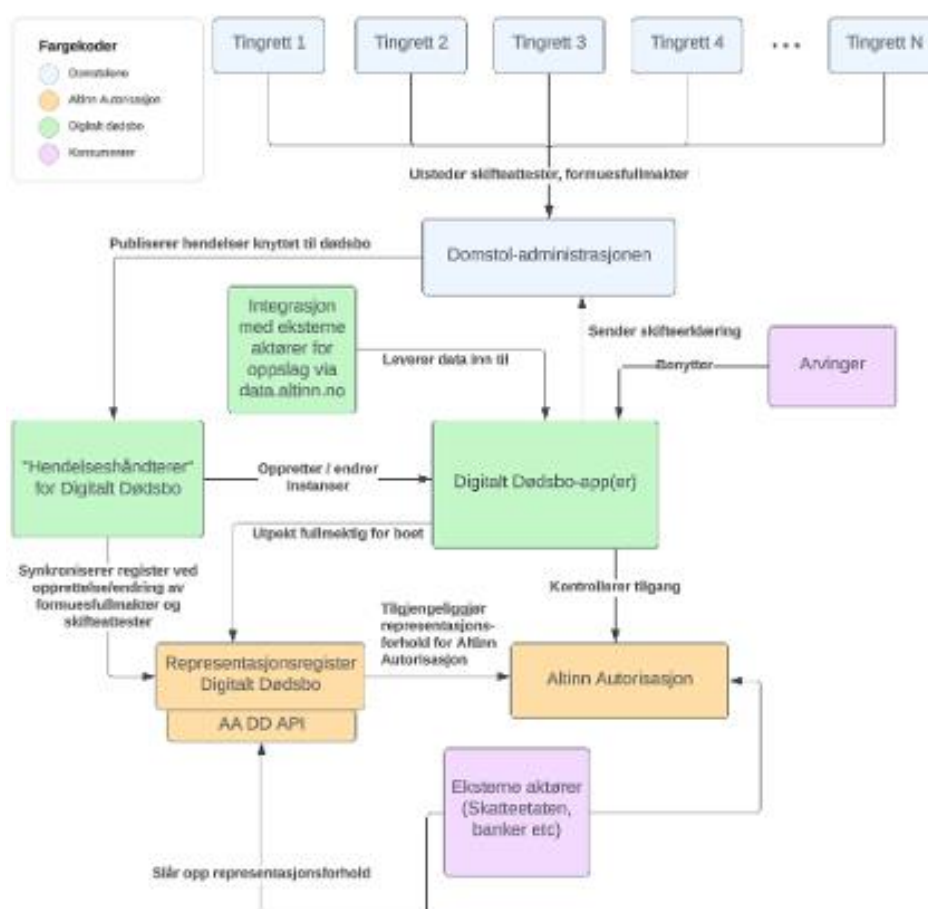
Digitalt dødsbo

Digitalt dødsbo er en tjeneste som gir etterlatte og arvinger tilgang til informasjon om avdødes formue og gjeld. Dette gjelder for eksempel tilgang til kontooversikter, hvilke eiendommer den avdøde hadde, inkludert landsbrukseiendom, og hvor mange biler som er registrert på avdøde.

Digitalt dødsbo involverer data fra en rekke aktører, for å kunne gi etterlatte og arvinger de tilgangene de skal ha.

- Domstolene registrerer en dødsfallsak og legger denne informasjonen ut på sin hendelsesliste slik at Digitalt dødsbo kan hente dette. Dette gjelder både informasjon om den døde, arvinger og arvingers status knyttet til formuesfullmakt.
- Etter at Domstolene har besluttet skifteform får Digitalt dødsbo informasjon om hvilken type skifte som er besluttet. Dersom dette er privat skifte får Digitalt dødsbo også informasjon om hvilke arvinger som har tatt på seg gjeldsansvar.
- Arvinger kan velge skifteform samt fylle ut erklæring om privat skifte digitalt. Erklæringen kan sendes til Domstolene etter at den er signert av arving(er) med

gjeldsansvar.



Figur 811 Digitalt dødsbo

- Digitalt dødsbo gjennomfører en autentisering og autorisering av brukere ved hjelp av Altinn Autorisasjon. Sikkerhetsnivået er satt til høy (nivå 4 BankID).
- Tilgang blir gitt til personer som:
 - har formuesfullmakt
 - har skifteattest
 - har skiftefullmakt
- Foruten informasjonen fra Domstolene har brukere tilgang til informasjon knyttet til formue og gjeld fra eksterne aktører. Dette brukes som underlag for beslutning av skifteform.
- Annen informasjon som kommer fra eksterne aktører:
 - informasjon om eiendom
 - informasjon fra bank og forsikring
 - informasjon om livs- og pensjonsforsikringer
 - ektepakter fra løssøreregisteret
 - lenke til Skatteetaten sin side der arving kan se den avdødes skatteinformasjon

- informasjon om kjøretøy

Løsningen ble lansert i juni 2025, og er et resultat av samarbeid mellom offentlig og privat sektor¹². Det er tingrettene som oppretter det digitale dødsboet og melder fra til arvingene at de har fått tilgang til løsningen. Fra start er det tingrettene i Søndre Østfold og Buskerud som har tatt løsningen i bruk. Innen utgangen av 2025 vil de fleste tingrettene være knyttet til løsningen, noe som betyr at de fleste arvinger i hele Norge snart kan benytte Digitalt dødsbo.

Feide

Feide er en løsning som tilbyr single-sign-on på tvers av tjenester i utdanningssektoren. Feide tilbyr autentiserings- og autorisasjonsløsninger.

Feide er en databehandler for skoleeiere, som kommuner, fylkeskommuner, høyskoler og universitet. Kommunene håndterer personinformasjon og Feide baserer seg på denne og videreformidler informasjonen gjennom standardiserte formater til tjenesteytere som skal brukes av elever og lærere.

Tjenesteytere inngår en avtale med bruksvilkår med Feide, men må ha en egen avtale med hver skoleeier eller vertsorganisasjon som det kalles i Feide. Feide videreformidler informasjon til tjenesteytere om at bruker er tilstrekkelig autentisert og hvilke grupper brukeren er en del av og hvilken rolle brukeren har. Tjenesteytere vurderer tilgang i sine løsninger basert på elever og læreres rolle og gruppetilhørighet.

Feide tilbyr også en datadelingstjeneste. Der en tjenesteyter kan be om tilgang til definerte omfang av data fra en annen tjenesteyter. Forespørselen videreformidles til behandlingsansvarlig(e) som godkjenner en eventuell tilgang til API-et og de dataene som forespørres. Godkjenningsprosedyren inkluderer en inngåelse av databehandleravtale. Ved godkjent avtale vil tjenesteyter automatisk få tilgang til API-et gjennom datadelingsfunksjonaliteten i Feide. Tjenesteyter får kun tilgang til data for den aktuelle brukeren som er pålogget.

Feide jobber med et grensesnitt for å gi tilgang til foresatte, der deres relasjon til eleven blir avklart. En representasjon som for eksempel kan gi tilgang til læremidler eleven benytter.

Det er skole eller skoleeier gjennom de avtaler de inngår med tjenesteytere, som avgjør hvilke tilganger elever og lærere får på bakgrunn av roller og gruppetilhørighet.

Typen av representasjon

Feide tilbyr følgende:

¹² Flere virksomheter leverer data inn i løsningen: Domstoladministrasjonen/tingrettene, Skatteetaten, Statens vegvesen, Landbruksdirektoratet, Banker (Nordea, DNB, Sparebank 1), Bits, Forsikringsselskaper (Gjensidige Liv, DNB Liv, Storebrand), Norsk pensjon, Landbruksdirektoratet, Brønnøysundregistrene og Kartverket.

Gruppe-API

- Roller:
 - Administrativt ansatt, lærer og elev
- Grupper:
 - Undervisningsgrupper (fag)
 - Administrative grupper (klasse o.l.)
 - Andre typer grupper

Foreldre-API

- Type relasjon til eleven

Datadeling

- Tilgang til definerte omfang avhengig av hva hver enkelttjeneste leverer.

Omfang på representasjon

Hver enkelt tjenesteeier definerer hvilke tilganger som gis basert på roller og grupper i Feide. Dette reguleres i avtalen mellom tjenesteeier og skoleeier/vertsorganisasjon

Løsningen i Skatteetaten

Skatteetaten har etablert en intern «på vegne av funksjon», som benyttes inn i skatteprosessen og deler av innkreving. Denne baserer seg på Altinn Autorisasjon, men utvider med funksjonalitet vi foreløpig ikke har utviklet i Altinn. Dette gjelder blant annet sjekk mot folkeregisteret knyttet til representasjon gjennom foreldreansvar og vergemål. De benytter også denne komponenten til å håndtere manuelle fullmakter de mottar og registrerer. De legger også inn andre fullmakter som kommer gjennom skiftefullmakter og formuefullmakter. Viktig at informasjonen ikke forsvinner når noen dør, men at den blir tilgjengeliggjort for de som kommer etter og får skiftefullmakt. Foreldreansvarsdelen introduseres i skatteoppgjøret i år. I dag har de en rekke tjenester internt som heller ikke bruker deres «på vegne av» komponent (f.eks. gi Navn til barn under 6 mnd., endre adresse, bostedsattest, endre konto på dødsbo, etc.).

Skatteetaten ønsker mest mulig funksjonalitet innebygd i fellesløsningen, men ser utfordringer knyttet til treghet i et system som favner bredt.

Utforming av representasjonsomfang og sammenkobling av disse i større pakker er viktig og bør med fordel være dynamisk over tid. F.eks. startet de med et område som ble kalt «Mine skatteforhold», men hvor skattekorttjenesten var uteglemt. Da må man skille mellom de før og de etter mars. Viktig å treffe på riktig forsøk og kunne kompensere når det ikke skjer. I tillegg vil det alltid komme til nye tjenester og det vil komme endringer i eksisterende tjenester. I slike sammenhenger ville det vært nyttig å kunne ha et dynamisk system med mulighet for å sende varslinger om justeringer til

representerte og representanter. Dagens løsning i Skatteetaten har ingen varslingsfunksjonalitet.

Vergemålsforskriften dekker ikke alt, det er behov for en løsning som dekker det overskytende.

I og med at «på vegne av» løsningen ligger i Skatteetaten fungerer den kun der og ikke i Altinn. Det har brukere lite forståelse for, de må kunne stole på at når de har gitt en fullmakt så virker den. Skatteetaten ønsker seg en fordeling der forretningsreglene ligger i virksomheten, mens representasjonsomfang ligger i den sentrale løsningen.

De trenger en ekstra funksjon, som de mangler i dag. Muligheten til å slå opp hvem en person kan representere. Det vil gi mulighet for å tilby personen å velge hvem de skal utføre oppgaver på vegne av og eventuelt skifte mellom ulike personer. I dag har de kun tilgang i folkeregisteret til å se hvem som kan representere en person, ikke hvem en person kan representere. Dette er særlig viktig for verger som representerer en rekke ulike klienter.

Viktig at de løsningene som lages tilrettelegges for å understøtte funksjonalitet i fagsystem. Mer og mer løses via API-er og håndteres i det programmet brukeren befinner seg i. Det må vi tilpasse oss og la dem gjøre justeringer der de er.

Oslo kommune Utdanningsetaten

Oslo kommune Utdanningsetaten har etablert en løsning for å administrere samtykker foresatte og elever som er gamle nok gir til skolen. Løsningen håndterer samtykke i forbindelse med GDPR, som bilder på Internett, små ting som skal skje, som utflukter, skolegudstjenester, skolefotograf, reise hjem fra skoletur eller arrangement, Jod tabletter og overføring av opplysninger ved skolebytte.

I starten fikk skolene legge inn egne samtykkemaler, men det gav stort overlapp. Nå har de utviklet fellesmaler på tvers av skolene, hvor skolene kan komme med innspill og ønsker.

Løsningen har egen tilgangsstyring basert på roller og grupper fra Feide. Det gjør at lærere får oversikt over hvem som har gitt ulike samtykker. Forespørsler kan sendes basert på grupper fra skoleadministrativt system.

De har foreløpig ikke integrert skoleadministrativt system med Folkeregisteret, men planlegger å hente foreldreansvar derfra i fremtiden. Foreldreknytningen brukes også inn mot deres system for å styre elevenes IPAD på fritiden, Jamf. Men for å gi foreldretilgang til dette innhentes samtykke. Basert på foreldreinformasjonen gis det også tilgang til barnets arbeidsplan, lekseplan, kommunikasjon med lærer etc. Bonusforeldre får ikke slik tilgang med mindre de er lagt inn spesifikt.

De har noen utfordringer knyttet til foreldre som er uenig og flipper godkjenninger frem og tilbake. Ellers baserer de forretningsregler om krav til en eller to foreldre etc. på informasjon registrert i skoleadministrativt system. Bruker adresse barn bor på for å avklare om foreldre har daglig omsorg eller ikke.

De ser at de kunne tenkt seg å få inn flere samtykker når det gjaldt å dele informasjon på tvers av tjenesteområder, Nav, Oppfølgingstjenesten, etc. De ulike instansene vet ikke hva de andre gjør.

Kommunen bruker også Visma InSchool, der har de samtykkefunksjonalitet som gjør at 18-åringer kan samtykke til å gi foreldrene tilgang til å se informasjon etter de har blitt myndige.

Det finnes et Fint samtykke på fylkeskommunalt nivå som de ikke har vurdert enda.

De ønsker seg flere nivåer for nærstående inn i Feide, slik at de kan skille mellom de som har foreldreansvar og nærstående til eleven som skal kunne håndtere daglige avgjørelser og annet. Men tilganger må også vurderes opp mot barnets alder i forretningsreglene. Her har Udir valgt å basere seg på en standard fra 1EdTech som heter OneRoster, som foreløpig ikke er implementert.

De ønsker i størst mulig grad standardisering på tvers av virksomheter. Alle er underlagt samme lovverk, fordel at mest mulig kan avklares gjennom felles vurderinger. De ser ikke de store behovene for å ha selvråderett på disse områdene. De ser at både lærere, elever og foresatte skal forholde seg til fryktelig mange system, viktig at mest mulig er standardisert, så de kjenner seg igjen og finner frem.

De har en egen løsning for politiattest knyttet til sommerskolen. Den har lignende funksjonalitet, så innhenting av politiattester kunne vært vurdert sett i sammenheng.

De ser to hovedgrupper. Den brede som dekker flest mulig og som vil gi størst gevinst ved å løse. Deretter har de elever og foresatte som mottar en rekke ulike tjenester fra kommunen og andre offentlige etater. Disse tilfellene har større gevinstpotensial per elev, men gir i det store mindre gevinst. Den gruppen er derimot delt inn i flere undergrupper, og enkelte av disse undergruppene har ikke digitale foreldre som de sliter med å få på banen og som uansett ikke ville tatt en slik løsning i bruk. Så her må man gå inn å skille mellom ulike undergrupper for å finne de med aktive foreldre og stor tjenestebruk.

Digibarnevern

Det er utviklet en egen løsning for Digibarnevern. Den løsningen er knyttet til MinSide i kommunen og er integrert med fagsystemene for barnevern.

Det grunnleggende behovet som skulle løses var å kunne sende over en samtykkeforespørsel fra fagsystem til barn/ungdom, foreldre eller andre som er

involvert i barnevernsaken (kan være flere parter). Mottaker må kunne ta stilling til samtykke, godta eller avslå. Kan stoppe samtykke underveis, men det får ikke effekt for vedtatte tiltak. Mye er håndtert gjennom lovhjemler, mens dette er et supplerende tiltak for å håndtere ytterligere og ofte frivillige ordninger.

Samtykke er et skjema, hvor bruker kan krysse av for om barnevernet skal kunne innhente informasjon fra og dele informasjon til ulike offentlige instanser, som fastlege, sykehus, skole, NAV, Politi, etc. Samtykke gjøres tilgjengelig i MinSide og det kan sendes et varsel til informasjon fra kontakt og reservasjonsregisteret. Samtykke godkjennes ved å trykke på en knapp for godkjenning inne i pålogget område.

Samtykkeutsendelsen skjer som regel i etterkant av en samtale med involverte parter.

VEDLEGG 4: Nordiske løsninger

Finland

Finland har utviklet en omfattende digital fullmaktteneste kalt *Suomi.fi e-Authorizations*, som gjør det mulig for enkeltpersoner og organisasjoner å gi og motta fullmakter for å handle på vegne av andre i ulike digitale tjenester. Tjenesten er utviklet og vedlikeholdt av *Myndigheten for digitalisering og befolkningsdata (DVV)* og er en sentral del av Finlands digitale infrastruktur.

Gjennom *Suomi.fi e-Authorizations* kan privatpersoner, selskaper, foreninger og andre organisasjoner autorisere en person eller en annen organisasjon til å handle på deres vegne. Fullmaktene lagres i et nasjonalt fullmaktregister og verifiseres automatisk i tjenestene som bruker *Suomi.fi e-Authorizations*. Dette systemet øker sikkerheten og effektiviteten i digitale transaksjoner, og reduserer behovet for fysiske møter og papirbaserte fullmakter.

Løsningen brukes av det offentlige i stor grad, og i noen grad av private virksomheter. Mens større private aktører innen telecom, strøm/kraft, bank og forsikring fremdeles bruker proprietære løsninger og egne kundedatabaser.

I løsningen brukes begrepet "mandat". Et mandat er en elektronisk fullmakt som er registrert eller ført inn i autorisasjonsregisteret. Når noen ønsker å opptre på vegne av noen andre i en tjeneste som bruker *Suomi.fi e-autorisasjoner*, vil gyldige fullmakter etterspørres og sjekkes mot autorisasjonsregisteret.

Typer av representasjon

Løsningen støtter representasjon på vegne av barn og voksne, på vegne av selskap eller organisasjoner, samt på vegne av utenlandsk person eller selskap.

Suomi.fi e-Authorizations tilbyr ulike typer fullmakter for representasjon som kan tilpasses forskjellige behov:

1. Personlige fullmakter

En privatperson kan gi en annen person fullmakt til å handle på deres vegne i spesifikke saker, for eksempel helsevesen, skatteforhold eller sosiale tjenester. Dette er spesielt nyttig for eldre eller personer med nedsatt funksjonsevne som trenger hjelp til å bruke digitale tjenester.

2. Organisasjonsfullmakter

Bedrifter og organisasjoner kan gi ansatte eller eksterne parter fullmakt til å representere dem i ulike digitale tjenester. For eksempel kan en bedrift autorisere en regnskapsfører til å håndtere skatteforhold eller søknader om offentlig støtte.

3. Fullmakter basert på roller

I noen tilfeller kan personer handle på vegne av en organisasjon basert på deres rolle, uten behov for en separat fullmakt. For eksempel kan en administrerende direktør automatisk ha rett til å representere selskapet i visse sammenhenger.

Omfang på representasjon

Fullmaktene i *Suomi.fi e-Authorizations* er strukturert etter såkalte "mandattemaer", som definerer hvilke rettigheter fullmektigen har. Det finnes omtrent 200 ulike mandattemaer, som dekker et bredt spekter av tjenester og sektorer. Fullmaktene kan være tidsbegrensede eller gjelde for en bestemt periode, og de kan når som helst endres eller tilbakekalles av fullmaktsgiver. Tjenesteområder med definerte mandater omfatter bl.a.:

- **Helsevesen:** Fullmakter for å håndtere helserelaterte tjenester, som å bestille legetimer eller se medisinske journaler.
- **Skatteforvaltning:** Fullmakter for å håndtere skatteforhold på vegne av en annen person eller organisasjon.
- **Sosiale tjenester:** Fullmakter for å søke om sosiale ytelser eller håndtere saker relatert til sosialhjelp.
- **Utdanning:** Fullmakter for å representere en annen person i utdanningsrelaterte tjenester.
- **Immigrasjon:** Arbeidsgivere kan gi fullmakt til ansatte for å håndtere immigrasjonsrelaterte saker.

Tjenesten er også i bruk i private sektorer, for eksempel innen pensjonsforsikring, der selskaper har implementert *Suomi.fi e-Authorizations* for å forbedre kundeservice og effektivitet.

Analoge fullmakter

Selv om *Suomi.fi e-Authorizations* er en digital tjeneste, er det fortsatt mulig å bruke papirbaserte fullmakter i situasjoner der digital tilgang ikke er mulig. Dette gjelder spesielt for personer uten elektronisk identifikasjon eller i tilfeller der en organisasjon ikke er registrert i de nødvendige registrene. I slike tilfeller kan man søke om registrering eller annullering av en fullmakt via en egen tjeneste.

Avgrensinger og videreutvikling

Til tross for de mange fordelene med *Suomi.fi e-Authorizations*, finnes det noen begrensninger:

- **Begrenset tilgang for utenlandske statsborgere:** Utenlandske personer uten finsk personnummer kan ha utfordringer med å bruke tjenesten (selv om det finnes løsninger som *Finnish Authenticator* som skal forenkle identifikasjon av utenlandske personer).
- **Kompleksitet i organisasjonsstrukturer:** I store organisasjoner kan det være utfordrende å administrere fullmakter, spesielt når det gjelder å definere roller og rettigheter.
- **Avhengighet av elektronisk identifikasjon:** Tjenesten krever at både fullmaktsgiver og fullmektig har tilgang til elektronisk identifikasjon, noe som kan være en barriere for enkelte brukere.
- **Felles grensesnitt for innbyggere og profesjonelle brukere:** Det hadde vært mer hensiktsmessig med separate grensesnitt for innbyggere og profesjonelle brukere. Opprinnelig antagelse om at ett felles brukergrensesnitt ville dekke brukerbehov og nødvendig funksjonalitet for alle brukergrupper holdt ikke mål.

Videreutvikling. Finland fortsetter å utvikle *Suomi.fi e-Authorizations* for å møte fremtidige behov innen bl.a. disse områdene:

- **Utvidelse av mandattemaer:** Det pågår kontinuerlig arbeid med å utvikle nye mandattemaer for å dekke flere tjenester og sektorer.
- **Bedre støtte for utenlandske brukere:** Det arbeides med å forbedre tilgjengeligheten for utenlandske statsborgere, inkludert støtte for eIDAS-kompatible identifikasjonsverktøy.
- **Integrasjon med flere tjenester:** Flere offentlige og private tjenester integreres med *Suomi.fi e-Authorizations* for å tilby en mer sømløs brukeropplevelse.
- **Forbedret brukeropplevelse:** Det legges vekt på å gjøre tjenesten mer brukervennlig, med enklere grensesnitt og bedre veiledning for brukerne.
- **Digital lommebok:** Se på og vurdere hvordan cross-border-transaksjoner vil utvikle seg fremover, samt hvordan digital lommebok og lommeboksertifikater vil påvirke tjenesten og løsningen.
- **Dødsbo:** Suomi.fi e-autorisasjoner kan pr i dag ikke brukes til å handle på vegne av et dødsbo. Dette fordi aksjonærene i boet ikke er oppført i noe register som tjenesten kan gjøre oppslag mot. Det ses på hvordan boet for eksempel kan oppnevne en advokat til å håndtere boets forhold til myndighetene.

Danmark

Offentlige fullmaktløsninger i Danmark er utviklet for å sikre at enkeltpersoner og virksomheter kan få hjelp til å håndtere administrative oppgaver i situasjoner der de selv

ikke kan eller ønsker å gjøre dette. Ordningene gir en strukturert og juridisk bindende måte å delegerer myndighet til en annen person, enten det gjelder offentlige tjenester, økonomiske forhold eller helserelaterte spørsmål.

Danmark har satset sterkt på digitalisering, og dette gjenspeiles i fullmaktløsningene, hvor *Digital Fuldmagt*-systemet gir borgere en sikker, effektiv og brukervennlig måte å utstede og administrere fullmakter på. Løsningen er integrert med den nasjonale digitale identitetsløsningen MitID, og det finnes støttefunksjoner og veiledning for de som har behov for hjelp med teknologien.

Fullmaktlandskapet i Danmark er relativt konsolidert og består av noen få sentrale tilgangspunkter til ulike digitale fullmaktløsninger innen helse-, næring- og skattesektorene.

Den sentrale plattformløsningen, *Digital fuldmagt*, er utviklet av Digitaliseringsstyrelsen. Her får danske borgere tilgang til, samt mulighet til å administrere, digitale og analoge fullmakter knyttet til det offentlige (herunder også helsesektoren).

I tillegg finnes to plattformløsninger for henholdsvis borger og bedrifter som håndterer skatteforhold. For innbyggere håndteres og administreres skatteforhold for borgere på *tastselvborger*, og for bedrifter på *tastselverhverv*. Her kan brukere velge å logge inn på sin egen konto eller kontoen til den/de en opptrer på vegne av via fullmakt.

I næringslivet kan virksomheter tildele fullmakter til ansatte, andre organisasjoner og eksterne konsulenter via plattformløsningene *MitID Erhverv og Virk*. MitID Erhverv er en egen løsning for tildeling og administrasjon av fullmakter, mens *Virk* leder brukerne til en forretningsversjon av *Digital fuldmagt*.

Oppsummert tilbyr Danmark nasjonale løsninger som samler og forenkler tilgang til mange offentlige og forretningsmessige fullmakter for brukere. Selv om ikke alle sektorer innen det offentlige er omfattet i en og samme løsning, og kompleksiteten brukere kan oppleve ved å måtte forholde seg til ulike løsninger for ulike myndigheter og virksomheter.

Typer av representasjon

Det finnes flere distinkte typer representasjonsforhold og fullmakter i Danmark, både for engangsbruk og mer varige situasjoner:

1. Fullmakt til digital selvbetjening (på *Digital Fuldmagt*)

En frivillig fullmakt en borger gir en til en annen (ofte en pårørende), som gir tilgang til utvalgte selvbetjeningstjenester på offentlige nettsteder. I fullmakten kan en spesifisere

hvilke tjenester fullmektigen får tilgang til. Som f.eks. helseopplysninger, skatteforhold eller folkeregisterinformasjon.

2. Fremtidsfullmakt

Dette er en juridisk bindende fullmakt som først trer i kraft hvis fullmaktsgiveren mister evnen til å ta vare på egne interesser – for eksempel ved demens eller alvorlig sykdom. Den må opprettes gjennom tinglysning og aktiveres via *Familieretshuset*.

3. Generalfullmakt

En fullmakt som gir fullmektigen rett til å utføre alle handlinger på vegne av den representerte. Generalfullmakter blir ikke nødvendigvis godtatt av alle myndigheter grunnet den åpne formuleringen og de vide rettighetene denne åpner for.

3. Generell eller spesifikk papirbasert fullmakt

Brukes ofte i banksammenheng, eller når det er behov for å gi en person rett til å handle på vegne av en annen i spesifikke situasjoner, som å kjøpe bolig, hente ut post eller signere juridiske dokumenter. Disse må ofte være skriftlige og i enkelte tilfeller bekreftes med vitner eller notar.

4. Virksomhetsfullmakter

Bedrifter og organisasjoner kan delegere adgang til digitale selvbetjeningsløsninger til ansatte eller eksterne representanter gjennom systemet *Digital Fuldmagt til virksomheder*. Dette administreres via Virk.dk og MitID Erhverv.

Omfang av representasjon

Fullmaktene kan utformes med ulikt omfang, avhengig av hva som er behovet:

- **Tematisk avgrenset:** F.eks. bare tilgang til helsetjenester eller skattetjenester.
- **Tidsbegrenset:** Fullmakten kan gjelde for en gitt periode – fra én dag til flere år.
- **Permanent eller fremtidig:** Fremtidsfullmakter kan strekke seg over mange år, og er juridisk gyldige i de tilfellene der fullmaktsgiver mister egen rettslig handleevne.

De digitale løsningene gjør det enkelt for borgere å justere, trekke tilbake eller forlenge frivillig gitte fullmakter etter behov. Fullmaktsgiver har full kontroll over omfanget og varigheten av rettighetene.

Digital Fuldmagt kan benyttes på tvers av en rekke offentlige tjenesteområder og sektorer. Eksempelvis:

- **Helse og velferd:** Tilgang til helseinformasjon, helsejournaler og administrering av legeavtaler via *sundhed.dk*. Bestilling av attester, og håndtering av vaksinasjonsavtaler på *vacciner.dk*.
- **Folkeregister og persondata:** Endring av adresse, bestilling av personattester, og oppdatering av personlige opplysninger.
- **Økonomi og ytelser:** Søknad om boligstøtte, pensjon, og andre offentlige ytelser.
- **Utdanning og studiestøtte:** Søknad og administrasjon av SU (*Statens Uddannelsesstøtte*).
- **Miljø og landbruk:** Innrapportering og administrasjon av data i *VetStat* for besetningseiere og veterinærer.

Det er viktig å merke seg at ikke alle offentlige tjenester er tilgjengelige gjennom *Digital Fuldmagt*. Brukere anbefales derfor å sjekke den spesifikke tjenesten på *borger.dk* for å se om den støtter bruk av digital fullmakt. For eksempel har skatt sin egen løsning som er helt løsrevet.

- **Skatt - egen løsning:** Tilgang til skatteforhold, innsending av selvangivelser og håndtering av ulike skatterelaterte oppgaver på nettet.

Analoge fullmakter

Selv om den digitale løsningen er utbredt, er det fortsatt mulig å benytte analoge fullmakter. Dette er spesielt relevant for personer som ikke har tilgang til digitale verktøy eller foretrekker papirbaserte løsninger. Analoge fullmakter kan brukes i sammenhenger som:

- **Kontakt med offentlige myndigheter:** For eksempel ved å sende inn fullmakter til Ankestyrelsen via post.
- **Bankforhold:** Mange banker krever fortsatt fysiske fullmakter for å gi en annen person tilgang til en konto.
- **Tinglysning:** Ved overføring av eiendom eller andre rettigheter kreves ofte skriftlige fullmakter som sendes til *Tinglysningsretten*.

Avgrensinger og videreutvikling

Det er flere begrensninger og utfordringer knyttet til bruk av fullmakter og fullmaktløsningene i Danmark:

- **Begrenset dekning:** Den digitale fullmaktløsningen dekker ikke alle offentlige tjenester, og skatt har sin egen løsning som ikke er integrert.
- **Manglende tilgang til private tjenester:** *Digital Fuldmagt* gir ikke tilgang til private virksomheters tjenester, som banker eller forsikringsselskaper. Her kreves egne fullmakter i egne løsninger.
- **Krav til digital kompetanse:** Bruk av digitale fullmakter krever at både fullmaktsgiver og fullmektig har *MitID* og grunnleggende digital kompetanse.
- **Juridiske krav:** For fremtidsfullmakter stilles det spesifikke krav til opprettelse og ikrafttredelse, inkludert registrering og eventuelle gebyrer.
- **Kommunikasjon:** Sluttbrukere som ikke forstår termer og begreper som benyttes. Det behøves en enhetlig og gjennomgående måte å snakke om fullmakt og representasjon på tvers av myndigheter.
- **Tekniske begrensninger:** Brukervennlighet, juridiske problemstillinger, granulering og grad av granulering for alle mulige behov. Løsningen er kun bygget for enkelte offentlige myndigheter, og heller ikke for det private.

Når det gjelder videreutvikling av løsningene foregår det løpende forbedringsarbeid med mål om å styrke fullmaktløsningene og gjøre dem mer inkluderende og helhetlige. Dette inkluderer tiltak for:

- **Bedre integrasjon med sektorsystemer:** Det jobbes med å gjøre flere offentlige tjenester tilgjengelige via én og samme digitale fullmakt.
- **Utvidelse til private aktører:** Det vurderes hvordan fullmaktløsninger kan omfatte banker, forsikringsselskap og andre private tjenester, gjennom standardisering og API-integrasjon.
- **Støtte for pårørende og hjelpepersoner:** Det utvikles veiledningsmateriell og støttefunksjoner for å hjelpe folk med å bruke fullmakter på en trygg og riktig måte.
- **Større fleksibilitet og brukervennlighet:** Plattformene forbedres kontinuerlig, blant annet med mulighet for mobiltilgang og enklere brukergrensesnitt.

VEDLEGG 5: Relevante datakilder i sammenheng med representasjon og fullmakt

Folkeregisteret

Folkeregisteret, forvaltet av Skatteetaten, er det sentrale registeret for grunnleggende personopplysninger i Norge. Det inneholder informasjon om blant annet Navn, fødselsdato, kjønn, statsborgerskap, sivilstand, adresser og familieforhold. Registeret inneholder også opplysninger og data som er relevante i sammenheng med fullmakt og representasjon. Disse opplysningene er tilgjengelige for offentlige og private virksomheter med lovhjemmel til å hente dem fra Folkeregisteret.

Foreldreansvar

Foreldreansvar innebærer retten og plikten til å ta avgjørelser på vegne av barnet i personlige forhold. Dette inkluderer blant annet valg av Navn, medlemskap i trossamfunn, medisinsk behandling, skolevalg og søknad om pass. Foreldreansvaret varer til barnet fyller 18 år.

Vergemål

Vergemål er en ordning for personer som ikke selv kan ivareta sine interesser, enten på grunn av alder, sykdom eller andre forhold. I Folkeregisteret registreres opplysninger om vergemål, inkludert:

- Type vergemål (for eksempel for mindreårige, voksne eller midlertidige vergemål)
- Navn og fødselsnummer til vergen
- Omfanget av vergemålet (personlige og/eller økonomiske interesser)
- Eventuelle begrensninger i rettslig handleevne

Representasjonsforhold

Folkeregisteret registrerer også representasjonsforhold for enslige mindreårige asylsøkere. Dette inkluderer informasjon om oppnevnt representant, som Navn og fødselsnummer. Derimot inneholder ikke Folkeregisteret informasjon om representasjonsforhold for mindreårige under barnevernets omsorg, som for eksempel barn i fosterhjem eller barnevernsinstitusjoner.

Kontaktregisteret/KRR

Oppslagstjenesten i Kontakt- og Reservasjonsregisteret gir offentlig forvaltning tilgang til innbyggers registrerte kontaktinformasjon. Tjenesten kan benyttes av offentlige virksomheter og virksomheter som utfører tjenester på vegne av det offentlige. I sammenheng med representasjon og fullmakt vil registeret kunne være relevant. Både i

forhold varsling av representant og den som er representert, men også som mulig register over fullmaktsforhold. eForvaltningsforskriften omtaler dette.

Kontaktregisteret har et obligatorisk og et frivillig bruksområde:

- Kontaktregisteret er den primære kilden for innbyggers digitale kontaktinformasjon, og kontaktregisteret **skal** brukes ved varsling om for eksempel enkeltvedtak og andre viktige meldinger ([eForvaltningsforskriften § 8 tredje ledd](#)).
- For å kunne sende vedtak og viktige brev digitalt uten samtykke, **skal** forvaltningsorganet sjekke innbyggers reservasjonsstatus.
- Offentlige virksomheter **kan** bruke Kontaktregisteret til å varsle innbyggeren på SMS eller e-post. Dette kan være påminnelse om avtaler og servicemeldinger. Selv om en er reservert mot digital kommunikasjon vil en motta varsel.
- Informasjonen i registeret **kan** også benyttes i forbindelse med saksbehandling og utførelse av forvaltningsoppgaver.

Opplysninger som kan ligge i registeret

<https://lovdata.no/forskrift/2004-06-25-988/§31>

§ 31. Opplysninger i register over digital kontaktinformasjon og reservasjon

Register over digital kontaktinformasjon kan, uten samtykke fra den registrerte, inneholde følgende typer opplysninger om privatpersoner og enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret:

1. Navn og personentydig identifikator
2. nødvendige kontaktopplysninger for elektronisk kommunikasjon med den registrerte
3. opplysninger om den registrertes eventuelle reservasjon mot elektronisk kommunikasjon, jf. § 9
4. den registrertes fullmaktsforhold
5. andre opplysninger som er nødvendige for forvaltningens elektroniske kommunikasjon i forbindelse med saksbehandling og utføring av forvaltningsoppgaver.

Brønnøysundregistrene

Kort oppsummering av noen få sentrale registre under Brønnøysundregistrene (brreg.no) som har relevans i forhold til ansattes rollefullmakter og representasjonsrett for virksomheter:

1. Enhetsregisteret

- **Formål:** Det overordnede registeret for alle registrerte enheter i Norge – næringsdrivende, organisasjoner, stiftelser o.l.
- **Relevans:** Registrerer hvem som har **signaturrett** og/eller **prokura** knyttet til roller i registrerte enheter.

2. Foretaksregisteret

- **Formål:** Mer detaljert register for selskapstyper med aksjekapital (AS/ASA), og ansvarlige selskaper (ANS/DA).
- **Relevans:** Her registreres blant annet styresammensetning, signaturberettigede og prokurister. Styre- og signaturstruktur meldes inn via samordnet registermelding.

3. Regnskapsregisteret

- **Formål:** Fører innleverte regnskaper fra interesseorganisasjoner (eks. aksjeselskaper).
- **Relevans:** Gir oversikt over økonomiske forhold og kan verifisere om personer med signatur har reelle fullmakter, i kombinasjon med andre registre.

4. Løsøreregisteret og tinglysingsregistre

- **Formål:** Registrerer pant i løsøre (eks. biler, maskiner) og faste eiendommer.
- **Relevans:** Kan være relevant i tilfeller der en ønsker å verifisere om en person med fullmakt har rett til å pantsette eiendom på vegne av en virksomhet.