

## CPR – Danmarks Folkeregister

af direktør, cand. jur. Henrik Nielsen

### Forord

Med udgangen af marts 1991 pensioneres cand.jur. Henrik Nielsen på grund af alder fra stillingen som direktør i Afdelingen for Personregistrering<sup>1</sup> i Indenrigsministeriet

Henrik Nielsen har ledet arbejdet omkring CPR-registret, der blev etableret i 1968, lige fra det første planlægningsarbejde startede i februar 1965, og har således mere end nogen anden embedsmand præget udviklingen på personregistreringsområdet i Danmark – en udvikling, der også har bragt Danmark i front i international sammenhæng.

Der findes imidlertid ikke en samlet fremstilling, der giver et overblik over denne udvikling.

Jeg har derfor bedt Henrik Nielsen om at give en oversigt over baggrunden for etableringen af CPR samt over systemets drift, udnyttelse og udvikling siden starten i 1968, herunder forholdet til de kommunale folkeregistre og registerlovgivningen. Der gøres samtidig status for CPR og peges på fremtidige udviklingsmuligheder i tilknytning til systemet.

Der er hermed mulighed for nuværende og fremtidige medarbejdere i Indenrigsministeriet samt for interesserede uden for ministeriet til at studere de væsentligste træk i CPR's "historie" i de første godt 25 år.

København, marts 1991

Ole Asmussen, Departementschef

---

<sup>1</sup> Den 1. april 1991 skiftede Afdelingen for Personregistrering navn til CPR-kontoret

## **Indholdsfortegnelse**

- I. Indledning
- II. Folkeregistrene i Danmark
- III. Grønland, Færøerne og Norden
- IV. Det centrale personregister (CPR)
- V. Etableringen af CPR
- VI. CPR-systemet
- VII. CPR og de kommunale folkeregistre
- VIII. CPR's udnyttelse
- IX. CPR's forhold til registerlovgivningen
- X. Status på CPR
- XI. CPR's videreudvikling.

## **I. Indledning**

Administration af et sagsområde vil altid stille krav om en eller anden form for registrering, hvad enten det, der administreres, er personer, ting, "sager" eller andet. Som led i denne registrering må man nødvendigvis operere med en "identifikation", såsom et navn, et nummer eller journalnummer eller andet, der kendetegner det enkelte objekt éntydigt. Derved sikres, at registret er tilgængeligt og i sorteret stand.

En meget stor del af den offentlige administration vedrører opgaver, hvori indgår personer. Der er derfor behov for at kunne identificere disse samt for adgang til almindelige personoplysninger, såsom navn, adresse, alder, civilstand m.v.

Registrering af personer har i Danmark været kendt i lange tider, ofte som led i folketællinger eller i tilknytning til specielle sagsområder, såsom mandtalslister i skatteforvaltningen, valglister over de valgberettigede, politiregistre, lægdsruller m.v.

## **II. Folkeregistrene i Danmark**

Registrering af fødsler, navne, ægteskaber og dødsfald m.v. har i Danmark i meget lang tid været knyttet til førelsen af kirkebøgerne, medens egentlige folkeregistre, der samler disse oplysninger i registre, hvor de enkelte bor, først er blevet indført ved lov (57) af 14/3 1924. Det karakteristiske ved denne nyordning var, at folkeregistrene skulle omfatte samtlige beboere i kommunen, at de ikke blev etableret af hensyn til en bestemt opgave, men skulle være en støtte til administrationen i almindelighed tillige med den private sektor, og at registrene skulle holdes løbende ajour.

Sådanne registre var allerede på det tidspunkt kendt i flere lande omkring os. Når spørgsmålet blev taget op i Danmark, var årsagen den stadige vækst i den offentlige administration, specielt den kommunale, og i denne forbindelse stigningen i kommunernes udgifter og hermed behovet for at sikre, at skatterne og andre indtægter virkelig indgik.

En enkelt opgave, nemlig administrationen af rationeringsordningen efter 1. verdenskrig, gjorde det endvidere nødvendigt på det tidspunkt at etablere et pålideligt befolkningsregister.

I udvalgsbetænkningen, der lå til grund for folkeregisterloven af 1924, blev der givet udtryk for en vis betænkelighed m.h.t. de små kommuners muligheder for at føre folkeregistret på en måde, der kunne leve op til de opstillede krav.

Betænkningens udkast til lovforslaget indeholdt derfor (§ 9) et forslag om at etablere en central myndighed, der skulle føre tilsyn og give vejledning til registerførerne, specielt i de små kommuner, der langt fra alle havde et personale til rådighed. Forslaget lød således:

"På Grundlag af Indberetninger fra de kommunale Registre oprettes et Landsregister, der dels skal bearbejde de fra de kommunale Registre modtagne Oplysninger til et Hele, dels føre Tilsyn med de kommunale Registre. Registret har sæde i København. Dets Leder afgiver årlig Indberetning til Indenrigsministeriet om Registrets virksomhed."

Det var således tanken, at de lokale registre løbende skulle sende indberetninger om flytninger og andre hændelser til tilsynsmyndigheden, der på dette grundlag skulle administrere et kort-kartotek over hele befolkningen, ordnet efter de enkelte personers fødested.

Det centrale register, der skulle være statsligt, og i virkeligheden ville være blevet et manuelt drevet CPR, skulle – foruden at være grundlaget for kontrol med hele området – være til rådighed for andre opgaver, f.eks. statistik. Administrationen blev skønnet til at omfatte 60 personer.

Befolkningen var dengang på 3.3 mio. mennesker, og man regnede med, at der skulle registreres 2 mio. årlige hændelser. Man forudså imidlertid sådanne administrative vanskeligheder ved driften af et sådant kæmpekartotek, at forslaget til alt held blev udtaget af lovforslaget, men det er dog ganske tankevækkende, at man allerede på dette tidlige tidspunkt havde overvejelser om et centralt folkeregister.

Grundlaget for folkeregistrene blev en almindelig folketælling pr. 5/11 1924, i København, Frederiksberg og Gentofte kommuner dog 1/2 1923, og disse datoer må siges at være starten på folkeregistrene i Danmark. Samtidig blev iværksat indrapportering til folkeregistrene fra ministerialbogsførerne af data for fødsler, navne og dødsfald, senere udvidet til indrapporteringer af andre personoplysninger,

Hændelser fra tiden inden 1924 hidrører således ikke fra indberetning fra en myndighed, men fra personer selv. Dette forklarer en del af de fejl i dataindholdet, der fra tid til anden stadig dukker op i CPR, hvis indhold jo hidrører fra folkeregistrene.

Med hjemmel i loven af 14/3 1924 blev der samtidig udfærdiget bekendtgørelse samt cirkulære til kommunalbestyrelserne, hvori fastsattes nærmere regler for førelsen af registrene.

På baggrund af de mange ødelæggelser i folkeregistrene under den anden verdenskrig nedsatte Indenrigsministeriet i januar 1945 et udvalg med den opgave at foretage en gennemgang af de gældende folkeregisterbestemmelser og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer. Hensigten var ikke mindst i god tid at forberede den rekonstruktion af folkeregistrene, der måtte foretages, når normale tider igen indtrådte efter krigen.

Arbejdet resulterede 1956 i en ny bekendtgørelse og nyt cirkulære, der indeholdt en omredigering og ajourføring af reglerne på en lang række punkter, uden at der dog var tale om helt væsentlige ændringer, som krævede lovændring. Folkeregistrene skulle som hidtil baseres på 3 kartoteker: Hovedkortregistret, afgangregistret for hovedkort samt navneregistret. Hovedkortet bestod af et kort for hver familie med bofællesskab eller for en enlig (over 15 år) og indeholdt alle de registrerede oplysninger for personer, herunder de nødvendige oplysninger for at kunne fremstille valglisterne. Afgangregistret indeholdt hovedkort for personer, der var fraflyttede eller døde, og navnekortene indeholdt oplysninger om navn og adresse og fungerede som index til hovedkortregistret.

Bortset fra en række mindre væsentlige punkter forblev denne ordning uændret indtil det blev nødvendigt at tilvejebringe lovhjemmel for oprettelsen af det centrale personregister, CPR. Dette skete ved den nye folkeregisterlov (239) af 10/6 1968, hvori man samtidig benyttede lejligheden til at modernisere den gamle lov på en række punkter.

I bilag 1 er gengivet for- og bagsiden af et typisk hovedkort fra København (en fiktiv person).

### **III. Grønland, Færøerne og Norden**

1/1 1963 oprettedes der folkeregistre i Grønland, som blev omfattet af folkeregisterloven 1/7 1972.

Færøerne har altid været undtaget fra den danske folkeregisterlov, men øerne kom med i den internordiske ordning om udveksling af flyttepapirer på linie med de nordiske lande.

Efter denne ordning, der omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt som nævnt Færøerne, og som trådte i kraft 1/10 1969, skulle de nævnte områder betragtes som ét registreringsområde i den forstand, at når en person af indrejselandet bliver registreret som bosat i et af disse lande, skal han automatisk betragtes som udrejst af det forrige land.

Ordnningen har i praksis vist sig at virke rimeligt godt i Danmark, om end der fra tid til anden er fremkommet sager, hvor der ikke var enighed landene imellem, navnlig på grund af forskellighederne i de materielle regler for de enkelte lande samt disses ikke helt ens opfattelse af, hvad der forstås ved fast bopæl.

På initiativ fra Island er ordningen blevet behandlet af en ny arbejdsgruppe under Nordisk Råd, og der er her opnået enighed om en yderligere samordning af de nordiske flytteregler, som resulterede i en fornyet overenskomst, der trådte i kraft 1/10 1990.

#### **IV. Det centrale personregister (CPR)**

Etableringen af CPR i 1968 var især begrundet i 2 forhold: 1. Det stadig stigende behov for information om almindelige personoplysninger, især personers bopælsadresse, og 2. Behovet for en generel personidentifikation, der kunne anvendes overalt.

Hertil kom så, at planerne om at indføre et centralt kildeskattesystem i Danmark ønskedes fremmet mest muligt. Da indførelsen af et CPR med tilhørende personnummersystem var en absolut forudsætning for at kunne introducere kildeskatten, blev det denne opgave, der i praksis i høj grad bidrog til etableringen af CPR og afgjorde tidspunktet herfor.

Som tidligere nævnt blev folkeregistrene i sin tid etableret med det primære formål at dække behovet for personoplysninger i den kommunale administration, men herudover dog også at betjene statslige myndigheder og private, der ønskede oplysninger om aktuelle adresser.

I tidens løb var dataindholdet i folkeregistrene blevet udvidet tilligemed registrenes forpligtelser m.h.t. at advisere andre myndigheder om ændringer i registreringen. Man var efterhånden nået derhen, at folkeregistrene ved manuel registrering i kartoteker næppe var i stand til at påtage sig yderligere registeropgaver til trods for stadig stigende krav herom.

Foruden pligten til internt i kommunen at advisere skattevæsen, socialudvalg, børneværnsudvalg, sundhedsplejerske m.fl. påhvilede det folkeregistrene at advisere bl.a. Danmarks Statistik (løbende og kvartalsvis), udskrivningsvæsenet, fremmedpolitiet og sygekasserne. Hertil kom udarbejdelse af de årlige valglister og fortegnelser til udskrivningsvæsenet m.v.

Samtidig hermed påhvilede det folkeregistret at besvare forespørgsler fra såvel myndigheder som private, og ikke mindst forespørgslerne fra politiet var efterhånden en meget stor byrde for registrene. I et forsøg på at regulere de private forespørgsler blev der i 1956 fastsat gebyr, der androg maksimalt 2 kr. pr. efterspurgt person, i dag – 1991 – forhøjet til 50 kr.

Alt i alt var situationen i begyndelsen af 1960'erne den, at en videreudvikling af ordningen for advisering og kommunikation af folkeregistrenes personoplysninger måtte forudsætte væsentlige ændringer i folkeregistersystemets struktur og kapacitet. Fremkomsten af hulkortteknikken efter krigen og senere edb-teknikken åbnede imidlertid her for helt nye muligheder. Denne nye teknik var særdeles velegnet til registreringsopgaver, hvor der specielt stilles krav til lagring, sortering, kommunikation og andre funktioner, der er nødvendige ved registerføring. Hertil kommer så den meget store sikkerhed og hastighed, hvormed et edb-system arbejder.

Et udvalg om "folkeregistrenes medvirken ved indførelse af elektronisk databehandling i den offentlige forvaltning" nedsat af Indenrigsministeriet anbefalede i sin betænkning af 1963, at der blev etableret et centralt edb-personregister, der kan bistå ved ajourføringen af en lang række offentlige personregistre, at der indføres et centralt personnummersystem, således at hver borger fra fødslen har sit eget nummer, og at der indføres et standardiseret meddelelsessystem.

I den nye folkeregistreringslov af 10/6 1968 blev der tilvejebragt hjemmel for CPR således:

§ 2: "Indenrigsministeriet opretter et centralt personregister (CPR) og fastsætter de nærmere regler om dets førelse og udnyttelse samt om betalingen herfor. De kommunale folkeregistre medvirker til oprettelsen og vedligeholdelsen af det centrale personregister på den af indenrigsministeren fastsatte måde."

§ 3: "Indenrigsministeren nedsætter et personregistreringsråd, hvori folketinget og kommunerne er repræsenteret, til at være rådgivende i personregistreringsspørgsmål, herunder i spørgsmål vedrørende udnyttelsen af folkeregistrene og det centrale personregister."

Personregistreringsrådets virksomhed vil blive nærmere omtalt senere i afsnit IX.

Det er interessant, at der ikke i selve folkeregisterloven er en udtrykkelig bestemmelse, der forudsætter, at der indføres et personnummersystem, men at dette alene fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. Udvalget betragtede det som en selvfølge, at der indførtes et personnummersystem, som måtte anses for en absolut forudsætning for driften af et edb-baseret folkeregistersystem. Personnummeret skulle anvendes ved selve registreringen og ved kommunikationen til og fra registret, og skulle herudover kunne anvendes ved personregistrering i almindelighed og specielt ved kommunikation mellem forskellige myndigheder.

I udvalget overvejede man, hvorvidt personnummeret skulle være et rent løbenummer, eller det skulle indeholde information om fødselsdagen. I Sverige havde man siden 1947 haft et fødselsnummer indeholdende fødselsdagen, uden at man havde konstateret vanskeligheder hermed. Valget faldt derfor på det nummersystem, som CPR i dag er baseret på.

På grundlag af betænkningens anbefaling blev der herefter truffet beslutning om at påbegynde planlægningen og gennemføre etableringen af CPR, således at registret kunne være funktionsdygtigt inden kildeskattesystemet blev introduceret. EDB-systemets udvikling og drift blev henlagt til I/S Datacentralen af 1959.

## **V. Etableringen af CPR**

1/2 1965 oprettedes "Sekretariatet for Personregistrering" med den opgave på grundlag af udvalgsbetænkningen fra 1963 at forestå planlægningen og etableringen af CPR.

Til arbejdet blev i starten udpeget 2 embedsmænd fra Indenrigsministeriet, kontorchef Henrik Nielsen og fuldmægtig Svend Renstrup. Til at forestå de edb-mæssige aktiviteter blev 2 planlæggere fra Datacentralen stillet til rådighed, Staben blev senere udvidet såvel med medarbejdere fra Indenrigsministeriet som med planlæggere og programmører fra Datacentralen. Endvidere fulgte bl.a. 2 medarbejdere fra Kommunernes Hulkortcentral arbejdet med henblik på koordinering af CPR-systemet med den hidtidige folkeregisterregistrering i de kommunale hulkortcentraler.

Etableringen af CPR skulle være tilendebragt i rimelig tid inden kildeskattesystemet blev startet den 1/1 1970.

Selvom hovedprincipperne for systemet allerede var fastlagt i betænkningen af 1963, måtte utallige spørgsmål såvel af teknisk som af administrativ karakter have en nærmere afklaring. Da systemet i sin endelige form skulle betjene offentlige myndigheder over en bred front, gennemførtes samtidig en generel orientering og høring af diverse offentlige instanser for at søge behovet for CPR-ydelserne nærmere fastlagt.

Nogle af de særlig vigtige overvejelser eller aktiviteter skal nævnes her:

Personnummeret skulle fastlægges endeligt, idet der manglede beslutning om konstruktionen af de sidste 4 cifre. Det blev her besluttet, at tildele personer født i dette århundrede løbenumre begyndende med 0 eller derover, medens de i forrige århundrede fødte fik løbenumre begyndende med 5 eller derover. Herved skelnedes mellem de 2 århundreder. Valget af checkcifferet (det sidste ciffer) var en meget omfattende aktivitet, idet et sådant kontrolsystem, der ville blive standard, både skulle kunne anvendes i andre opgaver end CPR, og skulle kunne anvendes i opgaver, hvor der allerede var valgt eventuelt afvigende checkciffrsystemer.

Fastlæggelse af dataindholdet i CPR var vel den vigtigste aktivitet under planlægningen. Da dataindholdet skulle hidrøre fra folkeregistrene, var der her en begrænsning i sig selv, og da det blev fastsat, at CPR skulle oprette på grundlag af de kommunale hulkort- eller edb-registre i de kommunale centraler, som blev vedligeholdt af kommunerne ved hjælp af rapporteringshulkort, måtte herudover hulkortets begrænsede feltindhold (max. i alt 80 karakterer) respekteres. Allerede fra starten blev der dog i CPR indført felter, som der ikke havde været plads til i omtalte hulkort, ligesom feltlængderne på flere punkter blev udvidet med henblik på senere forbedring af feltindholdet.

En omfattende aktivitet i forbindelse med planlægningen var fastlæggelse af det fremtidige samarbejde med de kommunale hulkort- og edb-centraler, herunder spørgsmål om terminer, blanketter, økonomi, opgavefordeling og meget andet.

Et kapitel for sig selv var spørgsmålet om kommunikationsvejen i forbindelse med indberetningen af ændringsdata til CPR, dvs. den vej som en ændringsmeddelelse skal passere fra ændringen konstateres til den modtages af CPR. Eksempelvis konstateres en fødsel normalt på et sygehus, hvor jordemoderen fremsender en meddelelse til ministerialbogsføreren (præsten), der igen – som andre grundregistrerende myndigheder - sender en meddelelse til folkeregistre, der så skal rapportere til CPR-systemet. Som udgangspunkt må den direkte kommunikation forekomme mest hensigtsmæssig, idet den burde være den hurtigste vej, den mest sikre vej (fejl ved afskrift) og den mest økonomiske måde. Da det imidlertid blev fastslået som princip, at folkeregistrene i almindelighed skulle stå for kontrollen af de indløbende ændringer og for indberetningen til CPR, var de tidligere led i kommunikationen imidlertid udelukkede som rapportører.

Spørgsmålet var herefter, om folkeregistrene – som de havde været vant til – skulle indberette ændringsmeddelelser til de kommunale centraler, der derpå skulle videresende data til CPR, eller om en direkte kommunikation fra folkeregistrene til CPR kunne etableres. Bl.a. under hensyn til, at der var tale om etablering af et helt nyt system, hvor sikkerhedssynspunkter måtte have stor vægt, samt under indtryk af det omfattende arbejde med ophulning af ændringerne til CPR, valgte man i starten at anvende den indirekte vej via de kommunale centraler mellem folkeregistrene og CPR, idet dog indrapporteringer vedrørende fødsler og indvandring skulle ske direkte fra folkeregistrene til CPR-systemet. Først i de senere år har det været muligt at omlægge kommunikationsvejen, således at folkeregistrene i dag generelt indberetter direkte til CPR uden om de kommunale centraler.

Som en anden vigtig aktivitet blev der i forbindelse med planlægningen fastlagt standarder og koder for registreringen, således at f.eks. kommunekoder, sognekoder, koder for stilling, statsborgerret og civilstand. Det vigtigste codesystem af disse er adressekoder, der består af kommunekode, vejkode,

husnummer/bogstav samt etage og side-dørnummer. Den fungerer som identifikation af den enkelte adresse og udgør en overordentlig vigtig del af CPR-systemet. Princippet for kodesystemet blev overtaget fra de kommunale hulkortcentraler, idet dog noget afvigende udformninger af systemet samtidig blev samordnet.

CPR's adressekode anvendes i dag af stort set alle større edb-registre i den offentlige sektor. Specielt bruges den i Boligministeriets Bygnings- og Boligregister (BBR), hvor den anvendes som identifikation af den enkelte bolig el. bygning, og således direkte kan anvendes i kommunikationen mellem CPR og BBR. Koden anvendes også i stigende omfang af den private sektors større registersystemer.

Inden CPR blev igangsat, blev der – foruden sædvanlige programtest – foretaget en ekstern test af systemet, hvori deltog enkelte kommuner under hver kommunal central, samt alle kommuner på Bornholm for derved bedre at teste interkommunale flytninger. Endvidere gennemførtes en undervisningsrunde med deltagere fra landets folkeregistre.

Som omtalt skulle etableringen af CPR ske på grundlag af folkeregistrenes dataindhold. I det omfang kommunerne allerede vedligeholdt mekaniserede folkeregistre i de kommunale hulkort- el. edb-centraler, skulle etableringen ske på grundlag af indholdet i disse registre.

På daværende tidspunkt var ikke alle kommuner tilsluttet en kommunal central, idet det fortrinsvis var de større kommuner, der benyttede sig af den moderne teknik. Ud af en befolkning på 4,7 mio. personer var data for de ca. 4 mio. boende i omkring halvdelen af landets kommuner allerede i hulkort- og edb-registrene. Der resterende således 700.000 personer, der fortrinsvis boede i landets mindste kommuner. Det var derfor væsentligt at få oprettet mekaniserede folkeregistre i de kommunale centraler for de resterende kommuner, forinden oprettelsen af CPR kunne finde sted. Da en stor del af disse kommuner ikke havde uddannet kontorhjælp i administrationen, blev det aftalt med de kommunale centraler, at disse skulle forestå ophulningen af hovedkortenes oplysninger.

Ved cirkulære (40) af 28/3 1967 blev det pålagt landets kommuner inden 1/9 1967 at have mekaniseret folkeregister i form af hulkort eller magnetbånd samt at vedligeholde disse registre indtil CPR's oprettelse.

Ved cirkulære (44) af 11/3 1968 fastsattes tidspunktet for CPR's oprettelse til den 2/4 1968. Samtidig blev det pålagt kommunerne i tiden op til denne dato at holde de mekaniserede folkeregistre fuldstændigt ajour, idet der blev fastlagt nærmere regler for at undgå dobbeltregistrering eller manglende registrering af personer, der flyttede mellem 2 kommuner omkring oprettelsestidspunktet. Endvidere blev kommunerne pålagt at påbegynde indberetningen af løbende ændringer, så snart folkeregistrene havde modtaget CPR-kort og CPR-vejkort. Disse kort viste dataindholdet i CPR for hver enkelt person og vej og havde i øvrigt en indberetningsdel til brug ved indrapportering af fremtidige ændringer. Bilag 2 viser et eksempel på de første CPR-kort efter oprettelsen. Dataindholdet vises på øverste halvdel af kortet, medens den nederste del er rapporteringsdelen. (Personen er fiktiv.)

Etableringen af CPR's dataindhold skete fra starten på den måde, at de kommunale centraler til Datacentralen afleverede kopier af de mekaniserede folkeregistre. I forbindelse med oprettelsen af CPR-registret og tildelingen af personnumre blev det overførte dataindhold undergivet en række kontroller. Oprettelsen afsluttedes med udskrift på de kommunale centraler af de førnævnte CPR-kort til fremtidig brug i folkeregistrene.

Som omtalt blev CPR planlagt med et udvidet dataindhold i forhold til hvad der kunne være plads til på hulkortene i de kommunale centralers registre. Denne udvidelse bestod bl.a. af et længere felt til



navn og indførelse af en række nye felter, såsom pigenavn, "adresseringsnavn", fødselsregistreringssted, c/o adresse, fremmed statsborgerret, civilstandsdato og adressebeskyttelse.

For at kunne styre den ønskede indberetning af dette supplerende dataindhold var det første hold CPR-kort røde, medens det næste kort for en person blev hvidt, hvorved folkeregistrene kunne se, i hvilket omfang der var sket indberetning af de supplerende data.

Det pålagdes samtidig folkeregistrene at indberette det supplerende dataindhold, hver gang et CPR-kort skulle indsendes ved indberetning af ændringer. Herudover iværksattes en systematisk indberetning af det supplerende dataindhold, der blev afsluttet i foråret 1971.

Det var selvsagt ikke muligt at undgå visse besværligheder i forbindelse med CPR's oprettelse. Trods forudgående instruktion blev en del personer dobbeltregistreret, og nogle blev slet ikke registreret som følge af fejlindberetninger ved flytninger omkring oprettelsen. Endvidere strakte selve den edb-mæssige oprettelse sig over en periode, hvorfor folkeregistrene havde oparbejdet et stort antal ændringer til registret, som det tog nogen tid at indhente. Enkelte programfejl kunne heller ikke undgås. Den første periode efter oprettelsen måtte derfor betragtes som en indkøringsperiode, hvor systemet alene blev ajourført og fejl udryddet, uden at der fandt nogen udnyttelse sted.

Sidste led i CPR's oprettelse var udsendelse i oktober 1968 af personnummerbeviser til befolkningen. Disse beviser tjente 3 formål: For det første blev den enkelte herigennem underrettet om det tildelte personnummer. For det andet fik man mulighed for at få kontrolleret dataindholdet i det omfang, det fremgik af beviserne, nemlig fødselsdag, køn, navn og adresse. En hel del fejl blev opdaget og rettet, herunder dobbeltnummerering og manglende nummerering. For det tredje kunne personnummerbeviset i et vist omfang tjene som legitimationskort, om end udstyr og indhold ikke kunne sidestille det med et egentligt legitimationskort. Personnummerbeviset blev senere en nødvendighed for den enkelte, der ved indførelse af kildeskatten skulle dokumentere nummeret over for arbejdsgiveren.

## **VI. CPR-systemet**

CPR-systemet har siden dets etablering gennemgået en lang række ændringer, såvel større omlægninger som mindre tilpasninger. Dette er sket dels som følge af den tekniske udvikling, dels som følge af ændrede krav til systemet og ændringer i samarbejdsformen med de instanser, der er involveret i driften.

Det vil føre for vidt her at redegøre udtømmende for de systemændringer, der i årenes løb ganske væsentlig har ændret både systemets tekniske opbygning og indhold samt de ydelser, som CPR kan præstere. For at illustrere udviklingen skal der nedenfor dog redegøres kort for CPR, som det fremstod efter etableringen, og CPR som det er i dag. Endvidere skal i afsnit X nævnes de systemændringer, som efter det planlagte gennemføres i den nærmeste fremtid.

Det oprindelige CPR var baseret på magnetbånd og bestod først og fremmest af personregistret indeholdende alle data for de enkelte personer, visse af oplysningerne dog i kodeform. Ved siden af dette oprettedes et vejregister omfattende alle veje og steder eller områder, ved hvis hjælp vejkode i personregistret kunne få påført vejnavn m.v. Vejregistret angav herudover en vejs placering i diverse administrative inddelinger.

Dataindholdet bestod af aktuelle oplysninger, svarende til indholdet af oplysninger i folkeregistret, men dog således at historiske data blev udskilt samtidig med, at nye ændringer blev registreret. Døde og udvandrede personer blev bibeholdt i systemet.

Endelig vedligeholdtes et henvisningsregister visende henvisninger mellem ægtefæller og forældre og børn, som blev anvendt internt i forbindelse med ajourføringen, et personnummerregister til brug ved tildeling af personnumre samt et register over ud- og indvandrede. Sidstnævnte register blev anvendt ved tildeling af personnumre til indvandrere for at sikre, at en person ved genindvandring blev registreret under det tidligere tildelte nummer.

Ajourføringen fandt sted 1 gang om ugen, ved hvilken lejlighed der foretoges et totalt gennemløb af registret. I samme gennemløb foretoges udtræk af data til CPR's brugere, såvel for enkeltpersoner som masseudtræk. Inddata til ajourføringen blev indsendt af de kommunale edb-centraler, der i ugens løb samlede ændringstransaktioner fra folkeregistrene.

Som uddata til folkeregistrene efter ajourføringen fremkom CPR-kort for de berørte personer, CPR-vejkort samt personnummerbeviser, hvortil kom diverse fejl- og anmærkningslister til brug for folkeregistrenes efterfølgende kontrol og fejlretning. En særlig meddelelse blev sendt til ministerialbogsføreren efter registrering af en nyfødt, således at personnummeret kunne noteres i ministerialbogen.

CPR-systemet i dag adskiller sig ført og fremmest fra det oprindelige CPR derved, at det er omlagt (1978) fra et magnetbånd- til et pladelagersystem. Herved blev det overkommeligt at foretage daglig ajourføring og udtræk af systemet, således at dette har vundet i aktualitet.

Samtidig er CPR blevet terminaltilgængeligt (1981), såvel for systemets statslige som kommunale brugere, og der er indført adgang for folkeregistrene til at indberette ændringer i systemet via terminal (1983).

Terminalbrugerne kan udtrække oplysninger om enkeltpersoner ved opslag på personnummer, eller ved søgning på fødselsdag, evt. kombineret med navn, eller på adresse, såvel den aktuelle som en historisk adresse.

Folkeregistrenes terminalindberetning af de løbende ændringer sker nu direkte til CPR enten umiddelbart opkoblet til Datacentralen eller via en kommunal central, der ved hjælp af gennemstilling, straks videresender transaktionerne til CPR-systemet på Datacentralen.

Af mere væsentlige ændringer i forhold til det oprindelige CPR kan i øvrigt nævnes:

- Der er indført et nyt register i CPR, kaldet Adresseindex, indeholdelse samtlige landets adresser sorteret i adressekodeorden og visende boligtypen for boligen samt personnumrene for alle personer, der er eller har været registreret med adresse på den pågældende bolig samt til og fraflytningsdatoerne. Boligtypekoden hidrører fra Bygnings- og Boligregistret, BBR. Adresseindexet bruges ved udtræk af persondata eller søgning af personer, hvor det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at anvende adressen som indgang til registret.
- En del felter er udvidede, således at der opnås bedre plads til registreringen. F.eks. er feltet for fulde navn udvidet fra 56 karakterer til i alt 90 karakterer til for- og efternavn.
- Det oprindelige henvisningsregister, der indeholdt henvisninger mellem familiemedlemmer, er nedlagt. Samtidig er man gået over til – i modsætning til hidtidig registrering af bopælsfamilieskab – at registrere biologisk slægtskab mellem forældre og børn, hvilken registrering bibeholdes uanset bopæl.
- Der er tildelt 4-cifrede koder til samtlige myndigheder, som CPR-systemet er i kontakt med, f.eks. ministerialbogsførere, statsamter, domstole og vielsesmyndigheder. Koderne anvendes ved registreringen, således at CPR herefter fungerer som et index til de pågældende grund-

registrerende myndigheder. I forbindelse hermed er oprettet et myndighedsregister, der holder styr på de tildelte koder, og bl.a. til brug for CPR's terminalbrugere indeholder oplysning om myndighedernes adresse og telefonnummer.

- CPR registrerer nu historiske data, idet alle tidligere registreringer vedrørende navn, adresse og civilstand er gemt siden 1/1 1971 og er terminaltilgængelige for systemets brugere.
- Det oprindelige CPR-kort til folkeregistrene, der omfattede dels udskrift af CPR's dataindhold for personen dels en rapporteringstalon med forud trykt personnummer, er afskaffet i 1978 til fordel for et "personkort", der kan rumme det øgede dataindhold. Samtidig er CPR-kortets rapporteringstalon afskaffet som grundlag for indrapporteringen af ændringer, der en overgang blev indberettet ved hjælp af specielle blanketter, men nu af folkeregistrene indberettes ved terminal enten via den kommunale central eller direkte til CPR-systemet. I bilag 3 vises et eksempel på et personkort (Personen er fiktiv.)
- Da folkeregistrene kort-kartoteker efterhånden er blevet mere eller mindre afskaffet, er folkeregistrene tilbudt såkaldte "nøgler", der er lister over kommunens befolkning med skrabet dataindhold, som kan leveres i forskellig sorteringsorden. Nøglerne har været et supplement til personkortkartoteket, men er nu under afvikling i takt med, at folkeregistrenes terminal søgefaciliteter er udbygget.
- Indtil CPR i 1981 blev terminaltilgængeligt for opslag og søgninger opretholdtes som en nødløsning en mikrofilmkopi af CPR, der anvendtes specielt ved telefoniske eller hastende forespørgsler. Filmen blev fornyet med visse mellemrum og suppleret løbende med akkumulerede ændringsfilm."
- På samme måde opretholdtes en mikrofilm over de historiske data, der var opsamlet siden 1971, indtil der indførtes terminaladgang til disse data.
- I forbindelse med CPR's udnyttelse i den private sektor som forudsat i folkeregisterloven er der etableret et fordelingsregister, der har til formål at registrere den personkreds, som hver enkelt privat erhvervsvirksomhed er interesseret i (kunder, kreditorer, aktionærer, ansatte m.fl.). Fordelingsregistret, der er et særskilt register ved siden af CPR, anvendes ved fordeling af de ændringstransaktioner, som vedkommende virksomhed abonnerer på.

## **VII. CPR og de kommunale folkeregistre**

CPR har fra starten været overordentlig tæt knyttet til de kommunale folkeregistre, idet etableringen, som der tidligere er redegjort for, skete ved en kopiering af registerindholdet fra folkeregistrene, ligesom stort set hele vedligeholdelsen af dataindholdet gennem årene er foretaget ved indrapporteringer fra folkeregistrene.

CPR har i den første tid afgjort været en belastning for folkeregistrene, både hvad angår kartoteksføringen og hvad angår arbejdet med at vedligeholde CPR's indhold.

Kartotekerne i folkeregistrene bestod oprindeligt af et hovedkortregister med et kort for hver familie eller person over 15 år, et afgangregister for hovedkortene samt et navnekortregister, der fungerede som index til de 2 førstnævnte registre.

Indførelsen af hulkort- og senere edb-registre betød, at folkeregistrene fik endnu et register bestående af et hulkort for hver indbygger, der brugtes som rapporteringskort ved indberetning af ændringer til hulkortcentralen. Og endelig betød etableringen af CPR indførelsen af 2 yderligere kartoteker,

nemlig indeholdende hhv. et CPR-kort for hver person og et CPR-vejkort for hver vej i kommunen, således at folkeregistrene altså på dette tidspunkt havde 6 forskellige kortkartoteker.

Det var dog kun i den første indkøringsperiode, at de kommunale hulkort blev ført videre. Så snart det kunne konstateres, at de kommunale centraler kunne forsynes med personoplysninger fra CPR i stedet for fra kommunerne, blev de nævnte rapporteringshulkort afskaffet.

På grund af Københavns kommunes størrelse afveg ordningen i Københavns folkeregister en del fra den her beskrevne kartoteksføring. Folkeregistret modtog godt nok meddelelser om alle ændringer for København, som blev gennemført i CPR, men dette skete ikke i form af CPR-kort, som ville have betydet endnu et meget stort kartotek i København. Indrapporteringen af ændringer til CPR skete her ved hjælp af kodebånd, der blev produceret samtidig med, at nye data på skrivemaskine blev indskrevet på hovedkortene.

Hvad dernæst angår arbejdet med kontrol af CPR's dataindhold og indberetning af de løbende ændringer blev folkeregistrene også på dette område pålagt en stor arbejdsbyrde. Mange fejl dukkede op, efterhånden som CPR blev anvendt i opgaveløsninger. Hertil kom aktionen efter etableringen af registret med indberetning af supplerende data. Til belysning kan nævnes at alene udsendelsen af personnummerbeviserne i Københavns folkeregister afstedkom ca. 15.000 klager over de udskrevne oplysninger om fødselsdato, stilling og stavemåden for navnet.

Navnlig i de første år efter etableringen af systemet blev der foretaget systematiske gennemløb af CPR med det formål at kontrollere dataindholdet for fejl eller mangler af forskellig art, såsom ikke gældende koder, manglende feltindhold, fejl ved registreringen af navn og lign. Disse kontrolkørsler resulterede i fejllister, som blev sendt til folkeregistrene med anmodning om at undersøge og berigtige eventuelle fejl, og sådanne aktioner har selvsagt medført et stort arbejde for registrenes personale. En speciel aktion af denne art var kontrollen i midten af 1980'erne af slægtskabshenvisningerne mellem forældre og børn, som blev gennemført efter at CPR i 1978 overgik til at registrere biologisk slægtskab i familierne.

Fejl og unøjagtigheder i dataindholdet er imidlertid blevet væsentlig reduceret hen ad vejen, hvorved noget af trykket på folkeregistrene samtidig er blevet lettet. Ikke mindst den intensive brug af dataindholdet ved løsningen af diverse administrative opgaver har bevirket, at fejl er kommet op til overfladen og herefter rettet.

Som eksempel herpå kan nævnes den brug af CPR's oplysninger om fødselsregistreringssted, som for nylig er påbegyndt ved politiets omfattende udstedelse af nye førerbeviser. Her hentes oplysningen om fødested i CPR og bliver udskrevet på beviserne, og da det er første gang disse data præsenteres i større omfang, bliver herved mulige fejl eller unøjagtigheder opdaget.

Samarbejdet mellem CPR og de kommunale folkeregistre har i årenes løb imidlertid på mange måder også betydet lettelser for folkeregistrene.

Allerede på et tidligt tidspunkt overtog CPR nogle af de adviseringsforpligtelser, som folkeregistrene hidtil havde opfyldt, således i 1968 de løbende meddelelser til Danmarks Statistik og udskrivningsvæsenet om flytninger, og i 1970 og 1971 tilsvarende meddelelser til skattemyndighederne, sygekasserne og politiet. 1972 afskaffedes dernæst folkeregistrene kvartalsvise indberetninger til Danmarks Statistik og senere er folkeregistrene blevet befriet for det meget store arbejde hvert 5. år omkring afviklingen og kontrollen af folketællingerne. Dette har kunnet lade sig gøre, efter at Danmarks Statistik får de nødvendige personoplysninger ved udtræk fra CPR.

En stor lettelse var endvidere afskaffelsen af de årlige valglister og disses vedligeholdelse efter at valglisterfremstillingen fra 1980 blev omlagt til først at finde sted, når valg er udskrevet. Det sker nu ved direkte udtræk fra CPR. Denne procedure medførte, at folkeregistrene blev fritaget for at foretage løbende rettelser i den årlige valgliste samt for at tilsende den flyttende den tidligere anvendte "Meddelelse om optagelse på valglisten".

Til at supplere Personkortene fik kommunerne i 1978 tilbud om levering af de særlige nøgler over kommunens indbyggere, der kunne leveres i forskellige sorteringsordener. Fra 1980 fik folkeregistrene af beredskabshensyn pligt til hvert andet år at anskaffe en sådan nøgle som indgang til CPR-personkortene.

Folkeregistrenes behov for at opretholde de oprindelige kortkartoteker er imidlertid i årenes løb blevet reduceret ikke mindst efter indførelsen af terminaladgangen til kommunens befolkningsregister i den kommunale central ("P-data systemet") og senere terminaladgang til CPR.

Pr. 1/1 1991 er nu enhver pligt for folkeregistrene til at føre kortkartoteket afskaffet, ligesom de hidtidige papirlister indeholdende fejl og anmærkninger fra ajourføringen vil blive afskaffet til fordel for udskriftslinier på skærmen. Herefter vil det kommunale folkeregister, dersom det ønskes, blive helt "papirløst", og CPR vil i realiteten være "Danmarks Folkeregister". Bilag 4 viser et terminalbillede, der afløser det hidtidige CPR-personkort (Personen er fiktiv.)

Beredskabshensynet, der hidtil har ligget til grund for kommunernes pligt til at vedligeholde indgangsnøgler til personkortene, bliver nu tilgodeset på den måde, at der er forberedt papirudskrift af kommunens befolkning med kort varsel, dersom situationen gør dette nødvendigt, fordi forbindelsen til CPR forventes afbrudt på grund af krig eller truende udsigt hertil.

En væsentlig lettelse i folkeregistrenes daglige arbejde fulgte efter, at CPR i 1981 var blevet terminaltilgængeligt for alle offentlige brugere, der havde behov herfor. Herved kunne terminalbrugere hos CPR foretage opslag eller søgninger direkte i det landsdækkende register med den virkning, at folkeregistrene lettedes for arbejdet med at besvare forespørgsler om kommunens beboere, eller henvise til andre kommuner, hvortil fraflytning havde fundet sted, Ikke mindst politiets anskaffelse af terminaler til CPR var her af betydning.

Da alle folkeregistre i løbet af de sidste par år har fået terminaladgang til CPR, er folkeregistrenes daglige arbejde blevet yderligere lettet. Kommunerne har hele tiden haft adgang til det før nævnte P-data system, der imidlertid alene omfatter kommunens egen befolkning. Adgang til den landsdækkende søgning og opslag i CPR er en lettelse ikke alene ved tilflytninger fra anden kommune, men selvsagt også ved diverse adresseforespørgsler.

Skal de indførte administrative lettelser i folkeregistrene opregnes, må her også nævnes den forenkling i flytteproceduren, der har fundet sted.

Fra oprettelsen af folkeregistrene i 1924 var proceduren den, at en flytning til en anden kommune først skulle anmeldes til fraflytningskommunen. Denne udstyrede den flyttende med et flyttebevis, som derefter skulle afleveres i tilflytningskommunen. Samtidig sendte fraflytningskommunen en flyttemeddelelse til den nye kommune indeholdende diverse personoplysninger til brug ved oprettelsen af kartotekskortene i den nye kommune.

Denne ordning blev modificeret i 1973 således, at flytning som det sker i dag alene skal anmeldes til tilflytningskommunen. Fraflytningskommunen er fritaget for at forsyne den nye kommune med oplysninger, der i stedet kommer direkte fra CPR i form af et nyt personkort. Den forenkede ordning er samtidig en lettelse for de flyttende.

Alt i alt må det konstateres, at selvom etableringen af CPR i de første år var en belastning af folkeregistre og nødvendigvis måtte medføre ændringer i deres daglige forretningsgang, har etableringen af CPR og omlægningen af folkeregistreringen på lang sigt betydet en væsentlig rationalisering på området og i kommunerne kunnet betyde en reduktion i det administrative arbejde. Folkeregisterpersonalet er således i perioden 1883-88 skønnet reduceret med 15-30 %.

### **VIII. CPR's udnyttelse**

Udover at holde rede på personnummertildelingen er udnyttelsen af CPR registrets vigtigste funktion.

De første måneder efter CPR's oprettelse anvendtes dog udelukkende til indkøring af systemet, dvs. ajourføring af de ændringstransaktioner, der var opsamlet i den måned, som selve etableringen var rede, samt rettelser af konstaterede fejl m.v. Først herefter kunne man påbegynde udnyttelsen af CPR, dvs. levering af persondata til administrative formål.

Efter folkeregistreringsloven af 1968 fastsætter indenrigsministeren reglerne for CPR's udnyttelse. Der har således for så vidt været hjemmel for levering til såvel offentlig som privat side. Efter forhandling i det i henhold til loven nedsatte personregistreringsråd, jfr. nærmere i afsnit IX, udskød man imidlertid spørgsmålet om udtræk til privat side, indtil det i 1970 af justitsministeren nedsatte registerudvalg havde behandlet problemerne ved edb-registrering i den offentlige og private sektor. Først med ændringen af folkeregisterloven i 1978 påbegyndtes dataleverancer til den private sektor.

Ses der bort fra specialprogrammerede udtræk og den senere etablerede terminaladgang, har udtræk fra starten været baseret på et standardudtrækssystem, der foretog såvel de såkaldte masseudtræk som udtræk af oplysninger om enkeltpersoner.

Masseudtrækkene findes i 2 former, statusudtræk, dvs. udtræk af en personkreds, således som den er registreret på et bestemt tidspunkt, og ændringsudtræk, dvs. løbende udtræk i henhold til abonnementsordning.

For begge slags udtræk gælder, at de skal afgrænses såvel m.h.t. personkredsen som m.h.t. de leverede data. Personkredsen kan afgrænses på forskellig måde, således ved hjælp af personnumrene eller en markering i selve CPR på de enkelte personposter. Personkredsen kan også afgrænses geografisk eller ud fra en personegenskab (f.eks. alder), eller ved ændringsudtræk ved ændringsart (f.eks. flytninger). Alle afgrænsningskriterierne kan kombineres.

Enkeltudtræk kan enten være opslag på personnummer eller søgning ud fra fødselsdag el. dele af denne, køn, navn og adresse. Siden 1981 er enkeltforespørgsler i det store og hele ekspederet gennem CPR's terminalsystem.

De første offentlige storbrugere var ATP, de kommunale centraler og kildeskattedirektoratet. Sidstnævnte modtog det første udtræk i 1969 til brug for den første forskudsregistrering.

Siden er efterhånden alle dele af den offentlige sektor blevet kunder hos CPR, først og fremmest administrationer, der ønsker at abonnere på CPR-data for at kunne ajourføre egne edb-registre, men også brugere, der af den ene eller anden grund har behov for et engangs-udtræk, som kan være store dele af befolkningen eller små afgrænsede udtræk. De sidstnævnte er meget almindelige til brug inden for forskningen.

Af specielle udtræk bør nævnes:

- Udtræk til udskrift af valglister og valgkort til alle slags valg: Folketingsvalg, kommunevalg, folkeafstemninger, menighedsrådsvalg og EF-valg. Udtrækkene laves først umiddelbart inden valgene. Selve trykningen af valgkort og -lister foretages af de kommunale centraler på grundlag af udtrækkene fra CPR.
- Udtræk til fremstilling af fortegnelser over de enkelte sognes medlemmer af folkekirken, som præsterne modtager med mellemrum. Kun CPR må fremstille sådanne medlemsfortegnelser ud fra sit dataindhold.
- Udtræk af CPR, hvor brugeren leverer et antal personnumre til afgrænsning af den ønskede personkreds (kaldet personnummerudtræk), er en meget almindelig form for udtræk fra CPR, som er både enkel og sikker m.h.t. identifikation af de enkelte personer. Ordningen forudsætter imidlertid, at brugeren er i besiddelse af personnumrene for sin personkreds, og med dette formål har det i adskillige tilfælde været muligt for offentlige myndigheder ved et samarbejde med CPR maskinelt at fremfinde personnumrene ved sammenligning af eget og CPR's dataindhold om personerne, f.eks. fødselsdag, navn, adresse eller andet. Herved lettes mulighederne for kommunikation med CPR.
- En særlig gunstig ordning m.h.t. denne "sammenkobling" fik ATP i sin tid, da det daværende ATP-nummer skulle udskiftes med personnummeret, idet der sammen med den første store udsendelse af personnummerbeviser fulgte en talon med påtrykt personnummer, som modtageren – hvis denne var medlem af ATP – skulle tilbagesende til ATP påført ATP-nummeret.

Ved ændringen af folkeregisterloven i 1978 blev der fastsat regler for privat udnyttelse af CPR. Dette vil blive nærmere belyst i forbindelse med omtalen af CPR's forhold til registerlovgivningen nedenfor i næste afsnit IX.

### **IX. CPR's forhold til registerlovgivningen**

Driften af CPR sker i henhold til folkeregisterlovens bestemmelser, men foregår også med respekt af registerlovgivningen, specielt loven af 8/6 1978 om offentlige myndigheders registre og det heri hjemlede registertilsyn.

Registerloven blev imidlertid først gennemført ca. 10 år efter etableringen af CPR, og for at sikre en rimelig udvikling og brug af CPR-systemet nedsatte indenrigsministeren allerede få måneder efter, at planlægningen i 1965 var påbegyndt, et personregistreringsråd, der skulle følge arbejdet i sekretariatet for personregistrering og i forbindelse hermed være rådgivende over for indenrigsministeren i principielle spørgsmål vedrørende personregistrering.

Rådet havde ministeriets departementschef som formand og bestod i begyndelsen bl.a. af repræsentanter for kommunerne samt for de forventede store statslige brugere af CPR. Personregistreringsrådet blev lovfæstet ved folkeregisterloven af 1968, idet dets sammensætning samtidig efter ønske fra Folketinget blev udvidet med repræsentanter for tinget, således at hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier udpegede et medlem.

Rådet drøftede såvel principielle spørgsmål som konkrete sager. Af principielle spørgsmål var det i planlægningsfasen diverse spørgsmål omkring CPR's indhold og virkemåde samt ikke mindst forholdet til de kommunale hulkort- og edb-centraler.

Senere efter starten af CPR behandledes indgående spørgsmålet om udlevering af personoplysninger, herunder personnumre, fra CPR og folkeregistrene til private. Rådet enedes her om indtil videre ikke at anbefale privat udnyttelse af CPR, og man søgte at fastlægge mere præcise regler for udle-

vering af oplysninger fra folkeregistrene, der hidtil ikke havde fulgt ensartede retningslinjer. Der var enighed om, at private ikke burde kunne få oplyst personnumre, hverken fra folkeregistrene eller fra CPR-registret.

Af andre principielle spørgsmål til drøftelse i rådet kan bl.a. nævnes fordelingen af CPR's driftsudgifter mellem stat og kommuner samt planerne for CPR's videreudvikling.

Rådet drøftede dernæst en række konkrete ansøgninger om udlevering af data fra CPR, hvor spørgsmålet også var, hvorvidt ansøgeren kunne siges at høre til den offentlige sektor eller sidestilles med denne. Rådet indtog her en velvillig holdning til de enkelte sager, idet man blandt andre momenter tillagde formålet med udtræksønsket en vis vægt.

Fra midten af 1970'erne mindskedes rådets virksomhed noget, idet det ønskede at afvente resultaterne fra Justitsministeriets registerudvalg ("Trolle-udvalget"). En enkelt sag, der i høj grad var principiel, blev dog behandlet i rådet på dettes sidste møde i 1977, nemlig ansøgning fra pengeinstitutterne om samarbejde med CPR omkring levering af aktuelle adresser. På baggrund af en ændring i skattekontrollen, der pålagde pengeinstitutterne at indberette renteindtægter til skattevæsenet, kunne rådet anbefale et samarbejde med CPR, dog kun indtil registerudvalget havde afgivet betænkning. Det herefter indledte samarbejde med bankerne og sparekasserne, der stadig består, blev det første tilfælde af CPR's udnyttelse i privat regi.

Personregistreringsrådet blev ophævet ved ændringen af folkeregisterloven den 8/6 1978, hvorved de nærmere regler for privat udnyttelse af CPR blev fastsat samtidig med gennemførelsen af registerlovgivningen og etableringen af det generelle registertilsyn.

Justitsministeriets registerudvalg, der udarbejdede grundlaget for registerlovgivningen, blev nedsat i 1970 bl.a. som følge af etableringen af store edb-registre i den offentlige forvaltning. Blandt disse CPR.

Udvalget fik til opgave "at overveje de problemer vedrørende privates retsbeskyttelse, som er forbundet med oprettelse og brug af offentlige og private registre, navnlig på grund af den tekniske udvikling på dette område." Da man anså problemerne omkring de private registre for mest overskueligt, afgav udvalget først betænkning for dette område (1973). 1976 afgav udvalget den anden delbetænkning om de offentlige registre.

Betænkningen om de private registre koncentrerede sig især om 2 slags erhvervsvirksomheder: Kreditoplysningsbureauer og adresserings- og kuverteringsbureauer, og berører alene CPR's virksomhed på den måde, at udvalgets lovforslag indeholder en bestemmelse om, at førstegangsregistreringen af en person i et kreditoplysningsbureau skal meddeles den pågældende, medmindre der alene registreres identifikationsoplysninger, såsom navn, adresse, stilling, personnummer, erhverv eller branche. Hermed anerkendtes altså indirekte muligheden for privates registrering af personnummer. Det fremgår af lovforslaget, at også kuverteringsbureauer måtte kunne registrere personnummer.

I Justitsministeriet endelige lovforslag til loven om private registre udgik imidlertid "Personnummeret" i lovtæksten, uden at det i øvrigt blev gjort ulovligt at registrere personnummer i et privat edb-register.

Denne retstilstand m.h.t. privat registrering af personnumre blev afgørende ændret ved lov (383) af 10/6 1987, hvor der i loven om private registre (§ 4a) blev indsat en bestemmelse om, at oplysning om personnummer kun må registreres, når betingelser i lovens § 3, stk. 2, er opfyldt. Disse regler lyder således:



”§ 3, stk. 2. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lign. må ikke registreres, medmindre dette følger af anden lovgivning. Registreringen må dog ske, såfremt oplysningen er afgivet af den pågældende selv eller indhentet med hans samtykke og der foreligger omstændigheder, hvor han må vide, at oplysningen vil blive registreret. Det er endvidere en betingelse, at det er nødvendigt for virksomheden m.v. at være i besiddelse af den pågældende oplysning for at muliggøre en berettiget varetagelse af virksomhedens eller andres tarv.”

Denne afgørende regulering af privates adgang til at registrere personnumre har fået stor betydning for erhvervsvirksomheders adgang til at samarbejde med CPR, idet der her stilles krav om identifikation af de enkelte personer ved hjælp af personnummer. Det har derfor været nødvendigt for de herom handlede brugere af CPR at indhente tilladelse hos Registertilsynet til sådan registrering. Denne tilladelse bliver givet i tilfælde, hvor registrering er nødvendig af hensyn til indberetning til skattevæsenet af renter m.v.

Det er imidlertid først og fremmest loven af 8/6 1978 om offentlige myndigheders registre, der har haft betydning for driften af CPR, idet den opstiller bestemmelser for driften af et edb-system, herunder bl.a. for, hvad der må registreres og videregives, samt om de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger og om de registreredes adgang til ”egen acces”.

Loven, der bygger på registerudvalgets forslag, indfører pligt til at tilvejebringe særlige ”forskrifter” for det enkelte register, der skal godkendes af registertilsynet. Afdelingen for Personregistrering har i henhold hertil fået godkendt 2 forskrifter, en for CPR og en for det tidligere omtalte fordelingsregister, hvori der fastlægges diverse detaljerede regler omkring registrenes administration.

Forskrifterne skal respektere registerlovens bestemmelser, og her gælder om grænserne for indholdet af et register, at der kun må registreres oplysninger, der klart er af betydning for varetagelsen af myndighedens opgaver. Oplysninger om politiske forhold er udelukkede, og enkelte personers rent private forhold (race, religion, hudfarve, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold, samt oplysninger om helbred, sociale forhold og misbrug af nydelsesmidler) må kun registreres, dersom dette er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af registrets opgaver.

Fastlæggelsen af indholdet i CPR er foretaget inden for disse rammer. CPR indeholder stort set oplysninger af almindelig interesse, først og fremmest navn og adresse samt civilstands – og familieforhold.

Af data, hvor man har overvejet, om de af ovennævnte årsager burde medtages i CPR, kan nævnes: Medlemskab af folkekirken, der er medtaget som nødvendig oplysning af hensyn til menighedsrådsvalg og beregning af kirkeskat. Endvidere oplysning om registreret partnerskab, som ifølge lovgivningen ganske skal sidestilles med ægteskabsoplysningen, samt oplysning om eventuel umyndiggørelse, som på baggrund af kravet om tinglysning og hermed offentliggørelse, ikke findes at burde udelukkes også fordi den anvendes ved udarbejdelse af valglisten.

Som eksempel på en oplysning, som man ikke har ment burde medtages i CPR, kan nævnes ”Flygtningestatus”, som kommunerne ønskede medtaget i CPR til støtte for administrationen af flygtningenes forhold. Nævnes kan også overvejelserne om at administrere kontrollen omkring partianmeldelser, hvor resultatet blev, at brug af edb-behandling var udelukket på grund af registerlovens forbud mod registrering af politiske forhold.

I tilslutning til forslagene til registerlovene udarbejdede registerudvalget bl.a. forslag til regler, der skulle regulere privates adgang til at få oplysninger fra CPR, og som i deres endelige form blev indarbejdet i folkeregisterloven ved lovændringen af 8/6 1978.

Der opstilles her dels regler for udlevering af oplysninger om enkeltpersoner til private personer eller virksomheder, dels regler for masseudtræk fra CPR til erhvervsvirksomheder. Sidstnævnte udtræk skal forelægges Registertilsynet, inden de sættes i værk, og efter praksis stiller Indenrigsministeriet som omtalt krav til personnumre som identifikation, for at et samarbejde kan etableres.

Særlig m.h.t. dette personnummerspørgsmål må nævnes, at registerudvalget i sit forslag til disse regler medtog en bestemmelse om, at der til erhvervsvirksomheder – foruden oplysning om navn, stilling og adresse m.v. – også kunne leveres oplysning om de pågældende personers personnumre. Dette forslag var motiveret i ønsket om en sikker identifikation af pågældende samt ønsket om at bidrage til rationalisering i virksomhederne på lige fod med den offentlige administration.

Dette noget vidtgående forslag udgik imidlertid af Indenrigsministeriets forslag til lovændringen, idet man fandt det rettest, at virksomhederne selv indhenter personnummeroplysningerne hos borgerne. Begrænsningen falder også i tråd med ministeriets udsendte bestemmelser om udlevering og anvendelse af personnumre, senest fornyet ved Indenrigsministeriets folkeregistercirkulære (234) af 7/12 1990, og stemmer nu også med den seneste stramning af loven om de private registre.

Det ses af det foregående, at spørgsmål omkring registrering og anvendelse af personnumre til staidighed har haft en central placering i overvejelserne m.h.t. personregistrering. Dette kommer også til udtryk i de henvendelser, som Indenrigsministeriet modtager til klarlæggelse af tvivlsspørgsmål omkring brugen af personnumrene. Det er dog indtrykket, at brugerne af personnumrene, som tiden er gået, har fået tilrettelagt deres administration i overensstemmelse med ministeriets henstillinger, ikke mindst om ikke ukritisk at anvende numrene, f.eks. på åbne forsendelser eller på anden tilgængelig måde.

## **X. Status på CPR**

Generelt kan siges, at CPR nyder godt af et centralt systems fordele, nemlig:

- Der bliver ikke tale om dobbelt registrering eller manglende registrering i CPR, da en flytning ikke giver anledning til afgang eller tilgang, men alene registreres som en ny adresse i systemet.
- Transaktionerne kan kontrolleres optimalt, da der er adgang til hele befolkningen, uanset bopæl.
- Det har kunnet gennemføres, at alle ændringer i persondata som anvendes i den offentlige – og i et vist omfang den private – administration stammer fra CPR, således at de har passeret CPR's kontroller og leveres i en standard, som er fælles. I konsekvens heraf leverer CPR ikke udtræk til etablering af et offentligt register uden samtidig at betinge sig, at den fremtidige ajourføring sker via CPR. Afsløres fejl i et lokalt register, skal fejlen i CPR rettes af folkeregistret, hvorved rettelse slår igennem overalt.

CPR-systemet har været i drift i mange år. CPR har kunnet tilpasse sig de krav, der hidtil med rimelighed er stillet, således at det med de midler, der har været til rådighed, må siges at tilfredsstille det nuværende behov.

Erfaringen viser imidlertid, at der til stadighed dukker nye behov op, ligesom den tekniske udvikling stiller krav om løbende fornyelse i registreringen. For et system som CPR, der er fødesystem i forhold til størstedelen af forvaltningen, er det nødvendigt at være på linie, eller helst noget foran, i teknisk henseende, for ikke at friste brugere til selv at varetage funktioner, der mest rationelt hører hjemme i CPR, og som hermed ville svække den bærende ide med databasen i CPR.

En bedømmelse af CPR kan foretages ud fra flere synsvinkler:

Ser man på CPR's administrative placering i Indenrigsministeriet, er denne for så vidt historisk betinget, idet sagsområdet "Folkeregistrering" inden CPR's start var henlagt til Indenrigsministeriet, hvilket var naturligt, da det drejede sig om en kommunal funktion. Under hensyn til det overordentlig tætte samarbejde omkring registret mellem ministeriet og kommunerne må placeringen stadigvæk være den rette.

Det må betragtes som en fordel, at CPR har fået en neutral placering i forhold til systemets store brugere, hvorved undgås mulige skævheder ved registrets indhold og drift. Denne neutrale position har medført, at dataindholdet i CPR har kunnet begrænses til hvad der kaldes "grunddata", dvs. almindelige persondata, som der er generelt behov for i administrationen. Tidligere tiders overvejelser om mulighederne for at etablere et "Mammutregister" omkring CPR med et indhold, der kunne betjene et stort antal administrationer, må siges at være manet i jorden definitivt. Til sammenligning kan i øvrigt nævnes, at det til CPR svarende register i Sverige er placeret under Riksskatteverket, og i Norge i 1991 er overført fra Statistisk Sentralbyrå til Skattedirektoratet.

Ser man på kvaliteten af dataindholdet i CPR, er denne fuldt tilstrækkelig til brug i normale administrative opgaver. Valglisterne f.eks., der fremstilles på grundlag af CPR, giver således yderst sjældent anledning til klager. I det hele har den udbredte brug af dataindholdet betydet, at fejl er kommet op til overfladen og herefter rettet.

Dette udelukker selvsagt ikke, at der ikke kan påvises unøjagtigheder, især blandt de data, der stammer fra tiden inden etableringen af folkeregistrene i 1924.

Hvad brugervenligheden angår, fungerer såvel terminalsystemet som standardudtrækssystemet til masseudtrækkene tilfredsstillende. Terminalsystemet er åbent alle døgnet 24 timer og kun sjældent nede, ligesom svartiderne er tilfredsstillende.

For tiden er godt 3.000 terminaler tilsluttet terminalsystemet, medens udtrækssystemet forsyner ca. 90 brugere (abonnenter) med daglige ændringsudtræk. Der foretages hver dag i gennemsnit 3 statusudtræk af forskellig størrelse og art, hvorved der årligt gennem udtrækssystemet leveres ca. 80 mio. udtræksposter.

Selve edb-systemet, hvis programmer stammer fra 1978, er imidlertid nu på grund af de mange systemrettelser, som er sket i årenes løb nået til et punkt, hvor det er overordentligt vanskeligt at foretage ønskede nye programrettelser og tilpasninger til de stadig opdukkende behov. Der er derfor iværksat løbende fornyelser af systemet, for derved at bringe det på linie med udviklingen såvel teknisk som funktionsmæssigt.

Af planlagte fornyelser af CPR, som forventes at træde i kraft i løbet af 1991, kan især nævnes:

- Overgang til et nyt databasesystem og programmeringssprog.
- Folkeregistrenes ajourføring af CPR omlægges, således at den udelukkende sker via terminalforbindelsen til CPR.

- Selve ajourføringen af CPR, der hidtil er foregået om aftenen efter indsamling af dagens ændringer, vil ske umiddelbart, dvs. at CPR vil være ændret i samme øjeblik som ændringen er indberettet. Herved forbedres registrets aktualitet ikke mindst til gavn for terminalbrugerne.
- Dataindholdet udvides på forskellig måde, bl.a. med mere historik.
- Søgemulighederne i terminalsystemet udvides, bl.a. med navnesøgning.
- Nye og forbedrede skærbilleder ved opslag i CPR.
- Alle folkeregistre vil selv via terminalen til CPR kunne rekvirere personnummer til indvandrede. Hermed muliggøres rationalisering af den hidtidige telefonservice i Afdelingen for Personregistrering.
- Bortfald af enhver pligt for folkeregistrene til at modtage kartotekskort og papirlister fra CPR, hvorefter al kommunikation mellem CPR og folkeregistrene sker via terminal.

### **XI. CPR's videreudvikling**

Som tidligere nævnt har CPR til stadighed undergået ændringer betinget både af den tekniske udvikling og af de ændrede muligheder for udnyttelsen af registret.

Der kan ikke her gøres rede i detaljer for kommende systemtilpasninger, allerede fordi sådanne i høj grad vil være afhængige af udefra kommende ønske og behov, men det kan dog med nogle eksempler skitseres, på hvilke områder der vil kunne ske systemændringer:

- Der arbejdes på en forbedring eller udvidelse af registrets dataindhold, f.eks. med udenlandske bogstaver eller både store og små bogstaver. Også nye data kunne komme på tale, f.eks. telefonnummer eller andet til brug ved elektronisk post.
- Tilgængeligheden til CPR kan eksempelvis forbedres ved at øge kommunikationshastigheden eller udvikle program til program kørsler mellem CPR og en bruger.
- Søgemulighederne kunne også forbedres ved f.eks. at tage fonetisk navnesøgning i brug, hvorved usikkerhed ved stavemåden elimineres.
- En lettelse i kommunikationen særlig med private brugere, der ikke er i besiddelse af personnumre, kunne ske ved, at det bliver gjort muligt for den private bruger at kommunikere med CPR ved hjælp af eget medlems- eller kundenummer.
- Der kunne blive tale om, at modtagere af masseudtræk fra CPR selv sættes i stand til at definere udtrækket, hvilket vil være en lettelse for alle parter.
- En væsentlig lettelse ved udtræksekspeditionen i Afdelingen for Personregistrering kunne opnås ved indførelse af automatisk mængde- og prisberegning for de enkelte udtræk.

I det hele taget har samarbejdet med CPR overalt betydet forbedring og rationalisering af forretningsgange i uden for liggende administrationer. En oplagt aktivitet i forbindelse med CPR's udnyttelse vil gå ud på at få afskaffet attestkravet i ansøgninger m.v., når de attesterede oplysninger fremgår af CPR, således at anskaffelse af CPR-terminaler kunne træde i stedet for attesterne.

Når talen er om mulige projekter omkring CPR, kommer man ikke uden om at nævne overvejelser, der fra tid til anden er gjort m.h.t. at smelte registreringerne i ministerialbøgerne (føres af kirkekontorerne, i Sønderjylland personregisterførerne ved kommunerne) sammen i folkeregistreringen, nu CPR.

Argumentet for at foretage en sådan sammensmeltning er, at der herved afskaffes den ene af 2 ens registreringer, nemlig for så vidt angår registrering af fødsel, navngivelse og død, der i dag primært sker hos ministerialbogsførerne og af disse indberettes til folkeregistrene/CPR, hvor der sker fornyet registrering. En nyordning ville også indebære maskinel udskrift af attester fra CPR.

Spørgsmålet blev overvejet første gang ved genforeningen i 1920, hvor man i Sønderjylland beholdt den tyske borgerlige registrering med henblik på eventuelt at udstrække den til kongeriget i øvrigt.

Anden gang blev sagen drøftet af folkeregisterkommissionen af 1920, der dog ikke ønskede ved den lejlighed at gå ind på spørgsmålet for ikke at forhale etableringen af folkeregistrene.

Senere anbefalede et udvalg under Justitsministeriet i 1952 et kompromisforslag, der betød forskellige løsninger for købstadskommuner og landkommuner, men dette førte ikke til noget.

Endelig er spørgsmålet i 1972 blevet behandlet af et udvalg under Indenrigsministeriet, der fik til opgave at vurdere de administrative og økonomiske konsekvenser af en sammenlægning, men heller ikke ved den lejlighed kom der en løsning på sagen. Et i 1989 planlagt frikommuneforsøg i Holbæk kommune vedrørende en begrænset ordning blev heller ikke fremmet.

Til orientering kan oplyses, at der i Sverige sker en omlægning af folkebokføringen pr. 1/7 1991, hvorefter denne henlægges til den kommunale forvaltning, mod hidtidig førelse i postorembederne.

En anden aktivitet omkring CPR, som kunne komme på tale, vil være udstedelse af en eller anden form for plastkort til borgerne til brug i kontakten til diverse offentlige myndigheder eller private foretagender, og som desuden kunne bruges som ID-kort. Udstedelsen og vedligeholdelsen må nødvendigvis på den ene eller anden måde foregå i tilknytning til CPR, hvor oplysninger om bl.a. navn og adresse må hentes, uden at det her er muligt at skitsere en organisering af en sådan opgave.