

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

Deres referanse:
2014/144088

Vår referanse:
17/00487-2

Sted, dato
Oslo, 17.03.2017

Høringssvar- Ny folkeregisterforskrift

Nasjonalt ID-senter viser til høring om ny folkeregisterforskrift på Skattedirektoratets hjemmesider og sender med dette våre innspill.

Forslag til forskriftsbestemmelse § 2-2-4 jf. ny folkeregisterlovs § 3-3

Bestemmelsen fastsetter at legitimasjonskravet ved rekvirering av d-nummer er «*bekreftet kopi av legitimasjonsdokument*» og dokumentet skal være utstyrt med «*a) fullt navn, b) fødselsdato, c) kjønn og d) statsborgerskap*». Legitimasjonsdokumentet skal videre være utstedt av «*offentlig myndighet eller annet organ hvis kontrollrutiner for dokumentutsteder er betryggende og det er allment akseptert at dokumentet for øvrig har et tilfellende sikkerhetsnivå.*»

Når vi leser forslag til ny lov og forskrift i sammenheng, ser det ut til at det skal gjelde ulike krav til dokumentasjon/bevis på identitet ved rekvirering av d-nummer og ved tildeling av fødselsnummer. Det er ikke spesifisert krav til dokumentasjon/bevis på identitet ved tildeling av fødselsnummer slik det er gjort ved tildeling av d-nummer, men regelen i ny folkeregisterlov § 3-3 første og andre ledd (ikke i kraft) fasetter at «*[for personer født i Norge, registres fødselsdato][vår understrekning] på grunnlag av fødselsmeldingen*» og at «*personer som flytter til Norge og ikke tidligere har vært registrert i Folkeregisteret, registreres fødselsdatoen på grunnlag av vedkommendes pass eller tilsvarende legitimasjonsdokument*».

Det går ikke klart frem av høringen om det blir stilt krav til fremvisning av originalt dokument ovenfor rekvirenten, og om skatteetaten i så fall får oversendt en bekreftet kopi av denne. Her antar vi det kan foreligge praktiske hindrer for en slik praksis for noen av gruppene nevnt i § 2-2-3. Vi mener likevel at originalt dokument bør kunne fremvises når dette ikke byr på uforholdsmessig bryderi. Enkelte av de nevnte gruppene har for øvrig ikke mulighet til å fremlegge pass, som for eksempel mange asylsøkere som reiser inn i Norge.

Nasjonalt ID-senter stiller spørsmålet om hvorfor det ikke som hovedregel blir stilt krav til kopi av *pass* eller tilsvarende ved rekvirering av d-nummer for gruppene nevnt i § 2-2-3. Tildeling av d-nummer til gruppene som nevnt i forskriftens § 2-2-3 vil sikre tilrettelegging for etablering av økonomiske og ikke-økonomiske rettigheter i Norge og det er viktig med tiltak som kan forhindre ID-juks i denne forbindelse. I en kopi av et moderne maskinlesbart pass vil det være bevart flere elementer som gjør det mulig å gjennomføre kvalitativt bedre kontroll sammenlignet med kopier av andre typer legitimasjon. Taps- og verifikasjonstjenester for pass er mer tilgjengelig enn for andre typer legitimasjons-dokumenter.

Vi mener at dersom det ikke skal gjelde krav om fremvisning av originale dokumenter, bør i det minste hovedregel være at det med rekvisisjonen blir vedlagt kopi av *pass* eller tilsvarende og at kopi av andre typer legitimasjonsdokument bare godkjennes i unntakstilfeller. Vi tror ikke personer som skal tildeles d-nummer oppfatter det som verken brysomt eller et uforholdsmessig strengt krav at det kreves kopi av pass.

For øvrig forstår vi det slik at identiteten til en person som bli tildelt d-nummer vil bli registrert som «*ikke-kontrollert*» etter forskriftens § 3-2-1, så lenge personen ikke har fremvist pass eller tilsvarende legitimasjon ved personlig fremmøte for skatteetaten eller utlendingsforvaltningen. Vi støtter i så fall dette.

Forslag til forskriftsbestemmelse § 3-1-1 jf. lovens § 3-1

Vi mener opplysningene som skal registreres i folkeregisteret etter bestemmelsen i lovens § 3-1 og forskriftens 3-1-1 burde bli kategorisert. Folkeregisteret er den autoritative kilden til verifisering av identitetsopplysninger og vi mener ny lov- og forskrift burde strukturere registreringene i identitetslementer og eventuelt andre kategorier opplysninger. Sentrale identitetslementer inkluderer opplysningene i dagens «lange» fødselsattest som inkluderer navn på mor og far og i tillegg opplysninger om nasjonalitet, ekteskap og dødsdato. Dette er opplysninger som ikke endrer seg med tiden uten etter søknad og det bør påhvile et særskilt ansvar for kvalitetssikring og vedlikehold av disse opplysningene, fordi dette er grunndata så vel skatteetaten som alle øvrige offentlige og private virksomheter legger til grunn. Andre kategorier opplysninger krever oppfølging og vedlikehold ut fra det formålet disse er registrert. Det vil være en fordel om forskrift og lov gjenspeilte de ulike formålene med registreringene og ansvar for oppfølging og vedlikehold for disse. På bakgrunn av dette kan man også tydeliggjøre hvilke opplysninger som skal registreres og hvilke opplysninger som kan registreres.

Forslag til forskriftsbestemmelse § 3-2-1

Bestemmelsen første setning lyder: «*Når det foreligger biometriske data om personen i et*

nasjonalt biometriregister og disse er kontrollert for unikhhet, registreres identitet som unik».

Nasjonal ID-senter har kunnskaper om ulike nasjonale og internasjonale retningslinjer for «identity proofing», som er bevisprosessen der identitet med grunnlag i fremlagte dokumenter og kontroll med disse og øvrige identitetsopplysninger, blir fastsatt før innrulling i et registersystem. Registrene er begrunnet i ulike formål og kan eksempelvis gjelde utstedelse av dokumenter som primært skal benyttes som identitetsbevis (eks. Nasjonal ID-kort), bekrefte en ferdighet (eks. førerkort), en status (eks. oppholdskort), en stilling (eks. HMS-kort) etc.. Folkeregistermyndighetene utsteder også ulike dokumenter som bekrefter opplysninger registrert i Folkeregisteret og som de registrerte etterspør for ulike formål. Eksempler på dette er bostedsattest til en person som er registrert som bosatt i Norge og fødselsattest til en person som er født eller adoptert i Norge. Unikhhet i ulike nasjonale og internasjonale retningslinjer for «identity proofing» har referanse til den konteksten for det spesifikke registeret, altså at det er registeret kun en person med gitt identitet til det formål registeret er bestemt for.

I kommende folkeregister lov § 1-1 er det bestemt at:

«Det skal være et sentralt personregister for Norge, kalt Folkeregisteret»

Videre slår folkeregisterloven fast i § 1-2 at:

«Lovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte, herunder hvilke personer som er bosatt i Norge. Loven skal sikre at registreringspliktige personer tildeles et unikt identifikasjonsnummer. Loven skal bidra til at opplysningene i Folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning...»

Folkeregisteret er med andre ord autoritativ kilde til identitetsopplysninger. Unikhhet i Folkeregisteret har altså uten tvil en nasjonal kontekst og et nasjonalt biometriregister er dermed en forutsetning for å slå fast unikhhet.

Bruk av biometri sikrer en sterk forbindelse mellom en fysisk person og registrerte personopplysninger og kan benyttes til verifisering (autentifisering), en-til-en, eller identifisering, en-til-mange. I EU's kommende personvernforordning blir biometrisk data definert slik i art. 14 nr. 4:

'biometric data' means personal data resulting from specific technical processing relating to the physical, physiological or behavioural characteristics of a natural person, which allow or confirm the unique identification of that natural person, such as facial images or dactyloscopic data;

I fortalen nr.51 presiseres følgende:

“The processing of photographs should not systematically be considered to be processing of special categories of personal data as they are covered by the definition of biometric data only when processed through a specific technical means allowing the unique identification or authentication of a natural person.”

Biometriske data innebærer altså at disse har vært gjennom en teknisk behandling som tilrettelegger for at det gjennomføres automatisert identifisering eller verifisering. Altså er eksempelvis et ansiktsfoto ikke biometrisk data ut fra denne definisjonen.

Etter det vi har blitt kjent med er det ikke Folkeregister, men politiet ved passmyndighetene som blir den autoritative kilde til våre biometriske persondata. EU jobber for at opptak av biometri blir gjort ved folkeregistermyndighetene jf. Action plan to strengthen European response to travel document fraud COM/2016/790 final s.3-5. Dersom folkeregisteret også tar i bruk biometri, vil det sikre en bedre kontroll ved utstedelse av sentrale underlagsdokumenter som fødselsattest, ekteskapsattest og dødsattest.

Løsningen som er valgt i Norge vil innebære at registrering av «unik» identitet i folkeregisteret forutsetter at personen først er registret med biometriske data i passregisteret. Folkeregisteret må dermed legge til grunn at politiet foretar en riktig kobling mellom fysisk person ved avgivelse av biometriske data og identitetsopplysninger, som for øvrig er identitetsopplysninger politiet i sin prosess med passutstedelse verifisert mot folkeregisteret. Siden det ikke er en forbindelse mellom våre biometriske data i passregister som politiet forvalter, og våre øvrige grunnleggende identitetsdata i Folkeregisteret på det tidspunktet biometri blir opptatt hos politiet, representerer det en sårbarhet for uriktige koblinger. Politiet blir med dette den viktigste premissgiver for at det blir gjort riktig koblinger mellom den fysiske personen og de registrerte personopplysningene i folkeregisteret.

Sikkerhet for at det blir gjort en riktig kobling stiller strenge krav til kontroll som bør inkludere fremleggelse av flere dokumenter fra ulike kilder, personlig oppmøte, intervju og krav til kompetanse til den som skal gjennomføre kontrollen. Slike dokumenter kan omfatte offentlige identitetsdokumenter, underlagsdokumenter eller andre typer legitimasjonsdokumenter utstedt av offentlige myndigheter, eventuelt støttet av andre typer dokumenter som underbygger at identiteten er i bruk.

Videre heter det i forslag til bestemmelse i § 3-2-1 at: «Dersom personens identitet er registrert på grunnlag av fødselsmelding eller kontrollert ved personlig fremmøte for skatteetaten med fremvisning av pass eller tilsvarende, registres identiteten som "kontrollert".» I disse tilfellene bør det bli lagret en kopi av personaliasiden i passet. Inneholder grunnlagsdokumentet foto kan dette benyttes til ansiktssammenligning (altså ikke til automatisert ansiktsgjenkjenning som forutsetter biometriske data) i en senere kontrollsituasjon og det forebygger misbruk av den registrerte identiteten.

Forslag til forskriftsbestemmelse § 7-1-1

Nasjonal ID-senter stiller spørsmål om det kan være hensiktsmessig å tilføye en varslingsplikt som i dag fremgår av Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter, fordi disse er praktiske, varige og viktige. Her heter det at politiet skal sende varsling til Folkeregisteret hvis: « a) Det er avsagt rettskraftig dom eller vedtatt forelegg om etablering eller bruk av falsk identitet, b) mistenkte har erkjent å ha etablert eller brukt falsk identitet; c) politiet har på annen måte gjennom straffesaksbehandlingen kommet til at en identitet mest sannsynlige er falsk, d) det fremkommer gjennom straffesaksbehandling opplysninger om registrering av en ekte utenlandsk identitet i norske registre og det mest sannsynlig ikke er grunnlag for registreringen fordi vedkommende ikke har noe tilknytning til Norge og e) politiet gjennom straffesaksbehandling får kunnskap om at en ekte identitet i norske registre er misbrukt.

Kommentarer til § 9-2-1 første ledd

Vi antar at denne bestemmelsen ikke vil innebære at den registrerte fødselsdato blir endret uten at utlendingsmyndigheten blir varslet hvis fødselsattesten viser en fødselsdato som ikke samsvarer med fødselsdato lagt til grunn i utlendingssaken.

Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder

Zybelin Beck
Seksjonssjef

Kopi til: Politidirektoratet

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

Klikk her for å skrive inn tekst.