

Modernisering av Folkeregisteret – med fokus på identitetsproblematikk

Norsk biometriforum 18. april 2013

Marianne Henriksen, programleder modernisering av Folkeregisteret –

Innovasjon – og utviklingsavdelingen Skattedirektoratet



Skatteetaten



Disposisjon

- Dagens Folkeregister
- Status modernisering av Folkeregisteret
- Samfunnets behov
- Foreslåtte tiltak
- Ny personidentifikator

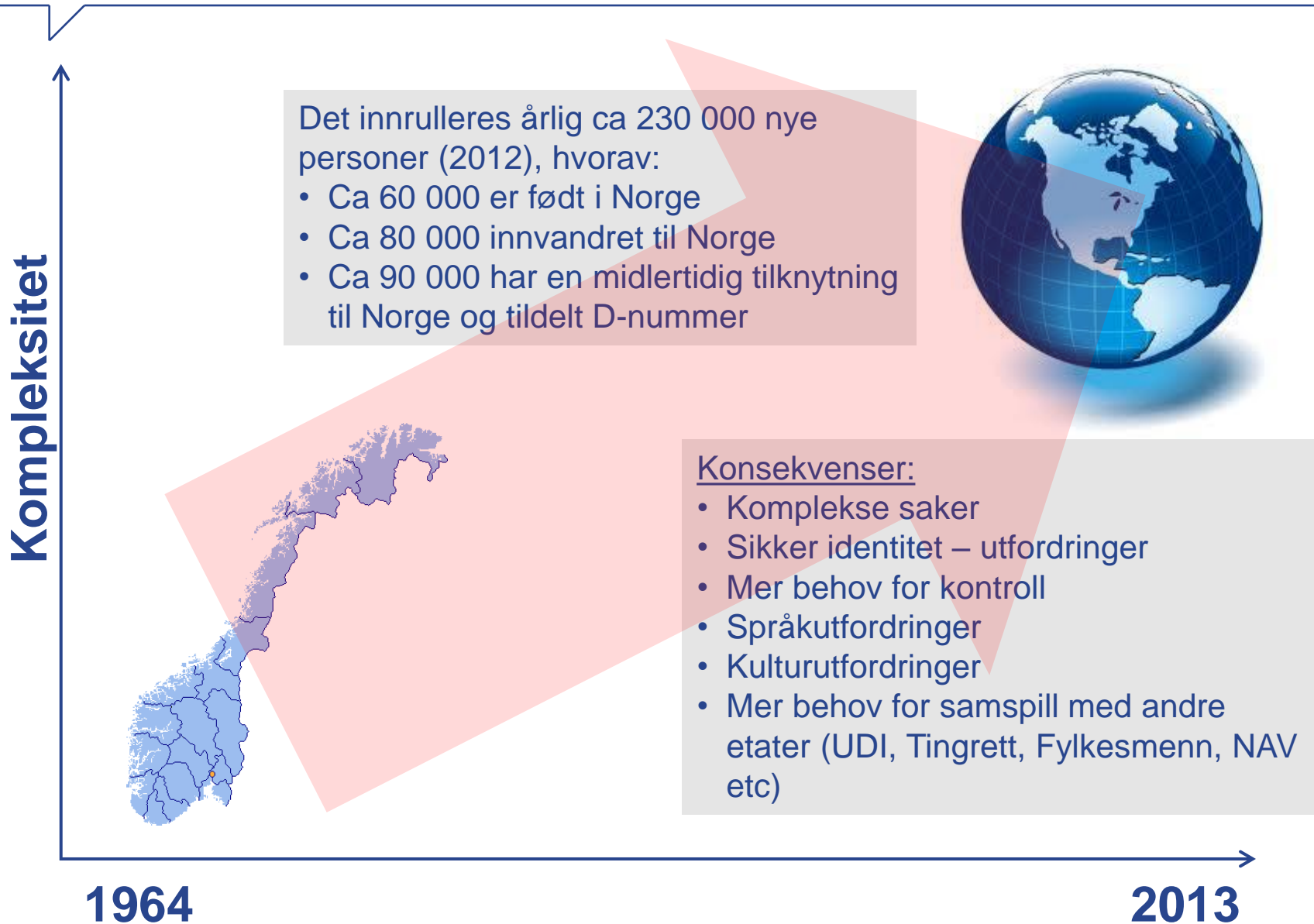
Dagens Folkeregister

- Alle bosatte etter 1964 har fortløpende fått tildelt fødselsnummer
- Et fødselsnummer/ d-nummer er inngangsnøkkelen til det norske samfunn
- Del av nasjonal infrastruktur – felles komponent
- Bidratt til store effektiviseringsgevinster for hele samfunnet
- Registreringen i folkeregisteret er grunnlag for rettigheter og plikter, utstedelse av pass og andre legitimasjonsdokumenter

Samfunns- og befolkningsutvikling er dimmensjonerende for Folkeregisterets oppgaver



Skatteetaten





Muhammad Nadeem fra Pakistan og hans tre barn følger spent med mens Roash Ara avgir fingeravtrykk. Familien har fått opphold i Norge, og dermed får de personnummer i folkeregisteret. Bare en som blir registrert med opphold i Norge, er født



FOTO: Jan T. Espedal

Folkeregisteret knaker etter befolkningsekspløsjon

220 000 mennesker blir årlig registrert i Folkeregisteret med opphold i Norge. Men bare 60 000 av disse er født i landet. Resten er innvandrere. Åpne grenser, arbeidsinnvandring og asyl- og familieinnvandring gjør at Folkeregisteret knaker.

Per Anders Johansen

Publisert: 08. apr. 2013 08:17 Oppdatert: 08. apr. 2013 09:54

 Anbefal  643 personer anbefaler dette.

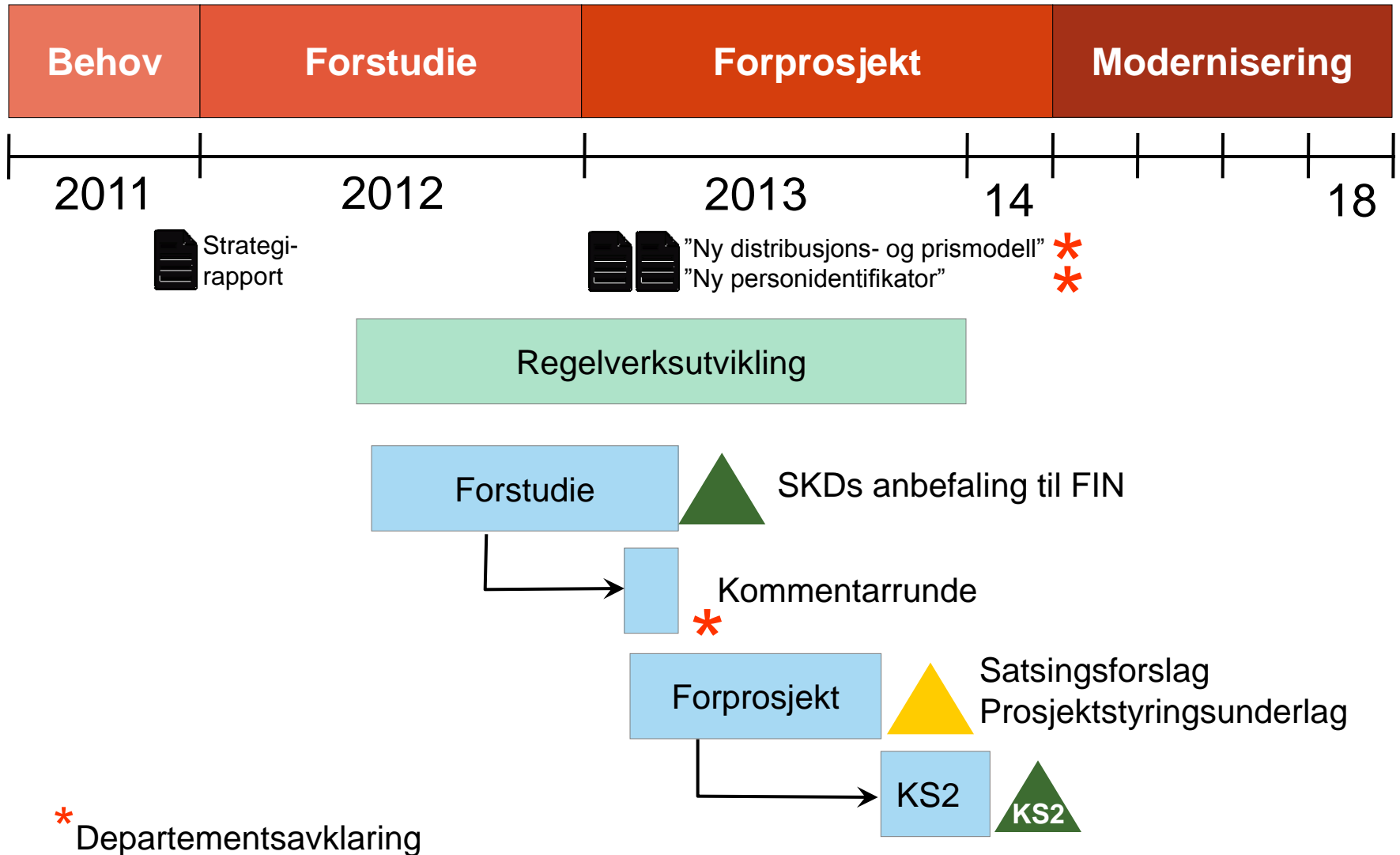
Tiltak mot ID-juks

Her er de viktigste forslagene som nå er oversendt finansminister Sigbjørn Johnsen:

Overordnet fremdriftsplan for modernisering av Folkeregisteret



Skatteetaten





Status for programmet

- Ny pris- og distribusjonsmodell
 - Rapport oversendt FIN november 2012
 - Hovedanbefaling: Standardtjenester gratis
- Ny personidentifikator
 - Rapport oversendt FIN 04.04.13 etter å ha vært på kommentarrunde
 - De to mest aktuelle alternativene har vært;
 - Dagens løsning med endret kontrollberegning
 - Informasjonsløs identifikator/ kundenummer som tildeles kun nye borgere
- Tiltak for forbedring av D-nummerordningen
 - Utredningsprosess høsten 2012 på oppdrag fra FIN
 - Omfattet bla rydding i d-nummer databasen og omorganisering av ID-kontroll ved rekvirering av D-nummer
 - Oversendt til FIN i februar 2013
- Elektronisk fødselsmelding (ELFOR)
 - Innført ved sykehuset i Vestfold, utreder tilsvarende løsning ved annet sykehus
- Moderniseringsprosjektet – Forstudie
 - Rapport oversendt FIN 04.04.13 etter kommentarrunde

De viktigste behovene i et moderniserert Folkeregister



Skatteetaten

- Sentralisert tildeling av personidentifikator – både til de med fast og til de med en løsere tilknytning til Norge
- Fortsatt å fatte vedtak om hvor en person er «bosatt»
- Kontaktadresse/ kontaktopplysninger for å ivareta behov for digital kontaktinformasjon, unngå returpost m.v.
- Sikkerhet for identifisering – gradering
- Bedre autentisering, knytte en person til den og det som er registrert ved f.eks. bilde eller annen biometri
- Ajourholde opplysninger i større grad på de med midlertidig tilknytning til landet og på utvandrede
- Lovmessig tydeliggjøring av formålet med registeret, som kan gi en mer forutsigbar tilgangsstyring
- Ny teknisk løsning iht dagens IKT-strategier / IKT-standarder

Medieoppmerksomhet rundt identitetsforvaltning



Skatteetaten



Dokumentgranskere ved Nasjonalt ID-senter - Erlend Magnus Gjelberg og Yoram Sandanger - undersøker et pass med falskt visum. Nå foreslår politiets egne ID-eksperter en rekke tiltak mot det som betegnes som et alvorlig og økende samfunnsproblem - falsk identitet.

FOTO: Jan T. Espedal

Så lett er det å få falsk identitet i Norge

- Systemet vi har i dag, åpner for at utlendinger relativt enkelt kan operere med flere identiteter, sier leder for Nasjonalt ID-senter Arne Isak Tveitan. - Svært bekymringsfullt, mener Justisdepartementet.

Per Anders Johansen

Publisert: 11. feb. 2013 21:25 Oppdatert: 12. feb. 2013 09:25

250

Anbefal

2

+1

32

Twitter

✉

Når en utlending søker opphold i Norge, er en av de viktigste oppgavene for norske utlendingsmyndigheter å undersøke om vedkommende er den personen han eller hun utgir seg for å være.

Flere titusener utenlandske statsborgere har fått opphold i Norge de siste årene uten at utlendingsmyndighetene vet helt sikkert hvem de er.

Ekspertorganet Nasjonalt ID-senter ble opprettet i 2010 for å gi råd og hjelp til utlendingsmyndighetene. I en fersk rapport om «Biometri og identitet» foreslås en rekke tiltak for å gjøre noe som er i ferd med å bli et stort samfunnsproblem.

Les også: [Har slettet 70 falske barn i Folkeregisteret](#)

For enkelt å lure systemet

Customized by: [Sjå for et utlendingsstatistikk og politiske system](#)

Anbefal 250 personer anbefaler dette. Registrer deg for å se hva dine venner anbefaler.

Biometri

Ordet kommer av de greske ordene "bios" (liv) og "metron" (mål), og innebærer bruk av eks. fingeravtrykk, ansikt, iris, stemme og håndgeometri for å gjenkjenne et menneske.

Brukes bl.a. i utlendingskontroll, grensekontroll, valg, adgangskort, låsing av boliger eller etterforskning/overvåking.

Fra 2010 ble det innført biometri i oppholdskort til utlendinger, og fra 2011 blir fingeravtrykk og bilder for utlendinger som reiser til Norge og 26 EU-land lagret i en sentral EU-database Visa Information System (VIS).

I utlendingsdatabasen (UDB) lagres ansiktsfoto av alle som søker visum, opphold eller beskyttelse i Norge.

Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt ID-senter er et ekspertorgan underlagt

Betydningen av en registrering i Folkeregisteret



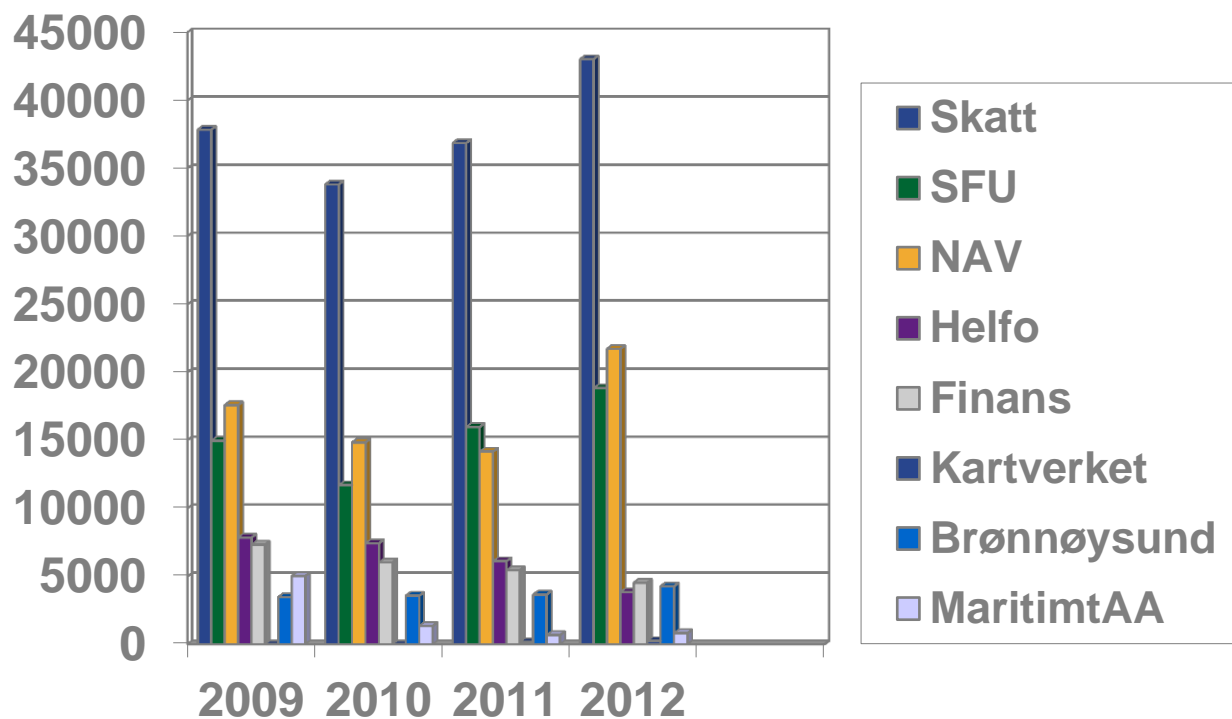
Skatteetaten

- Registrering av falske/ fiktive identiteter i Folkeregisteret kan få alvorlige konsekvenser eks:
 - Stønader utbetales på uriktig grunnlag, eks. saker NAV har utredet, ca 74 fnr er nå slettet hvor NAV har utbetalt stønad
 - Arbeids og oppholdstillatelse kan gis på uriktig grunnlag - skatt Øst avdekket ca 500 falske identiteter som var tildelt d-nummer på bla falske italienske og greske pass
 - Ekte pass kan blir utstedt på uriktig grunnlag, dette gjør det svært vanskelig å oppdage at identiteten er falsk
 - ID- kriminalitet en voksende «bransje», muliggjør bedragerier, utnytter velferdsgoder og utgjør en sikkerhetsrisiko

Antall d-nummer fordelt på rekvirenter



Skatteetaten



Anbefalte tiltak til grunn for satsningsforslag



Skatteetaten

- Registerinnhold
- Sikkerhet for identifisering av personer
- Mer effektiv innrulling
- Riktigere og mer effektivt ajourhold
- Tilgang og distribusjon
- Personidentifikatoren

Registerinnhold (Hvem og hva?)

- Personkrets; Identifikator tildeles i hovedsak etter dagens regler. «Begrunnet behov» fortsatt være styrende for de med midlertidig tilknytning, men med justeringer for mer hensiktsmessig tildeling. Eks. for asylsøkere, hvor det foreslås at UDI også skal kunne rekvirere d-nummer
- Vedtak om «bosatt» registreres som i dag
- Inkludere kontaktopplysninger inkl. digitale opplysninger, bygge på registeret Difi etablerer. Selvadministrasjon og reservasjonsmuligheter, integreres i situasjoner det er naturlig å be personen om denne informasjonen
- Opplysning om identitetens sikkerhet
- Enkelte andre tillegg fra i dag både på faktainformasjon og statusinformasjon (f.eks. arbeids- og oppholdstillatelse, dødsattest fra lege)
- «Metadata»- defenisjoner for alle opplysninger i registeret

Sikkerhet for identifisering av personer



Skatteetaten

A, B og C-lag

Skatteetaten foreslår å innføre gradering i folkeregisteret

A-laget vil være dem som vil knytte biometri (f.eks. fingeravtrykk eller bilde) opp mot folkeregisteret og personnummeret.

B-laget vil være for alle som er født i Norge på et sykehus, og utlendinger som møter opp på et skattekontor og kan bevise med sikre utenlandske dokumenter at de er hvem de gir seg ut for å være.

C-laget vil for eksempel være asylsøkere som ikke kan godtgjøre sin identitet på andre måter enn fra tredjepart.

Foreslår å knytte bilde og fingeravtrykk til folkeregisteret

Skattedirektoratet foreslår å gradere befolkningen inn i tre grupper i Folkeregisteret - A, B og C.

Svein Eide (Grafikk) Anild Færevås
Publisert 07. feb. 2013 10:34 Oppdatert 07. feb. 2013 16:59

394
Anmeldt
3
+1
34
Tilsett

I forrige uke sendte Skattedirektoratet, som er ansvarlig for å modernisere Folkeregisteret, forslaget ut til flere instanser hvor de ber om kommentarer. I dag er Folkeregisteret fortsatt basert på et datasystem fra 1992 - omtrent på den tiden hvor Internett ble tilgjengelig for allmennheten.

For å bedre identifiseringen av personer i folkeregisteret foreslår Skattedirektoratet å gradere folk i Norge.

- A - De som får en biometrisk tilknytning (for eksempel bilde eller fingeravtrykk)
- B - De som får identiteten sin verifisert gjennom ID-kontroll hos «en kvalifisert norsk myndighet» - for eksempel barn født på norske sykehus.
- C - De som har en mindre sikker identitet.

I forslaget skriver direktoratet at Norge i dag har relativt svake rutiner for å «verifisere om en fysisk person svarer til en registerets identitet». Innføring av en gradsering er for å sikre at ingen person kan ha flere identiteter i Norge.

Sikrere identifisering

Det vil være frivillig å gi fra seg biometri, men bare ved å gjøre dette kan du få grad A, foreslås det.

- Dette vil være en god løsning for borgerne. Din identitet blir sikrere og det blir ikke lett for andre å stjåle din identitet, sier Jan Christian Sandberg, direktør for innovasjon og utvikling i Skattedirektoratet.

Folkeregisteret

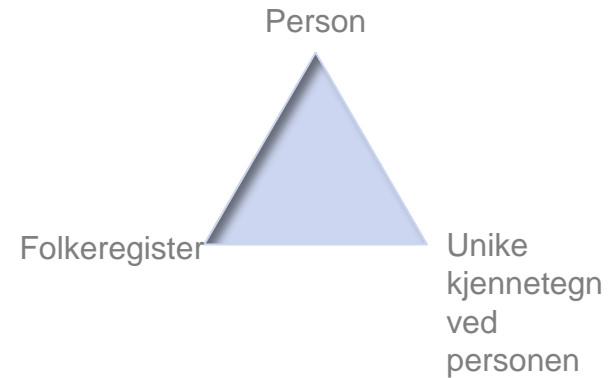
Synes du en gradering av norske borgere er en god idé?

Ja
Nei

Stem

Folkeregisteret

- * I dag er det ett sentralt register med opplysninger om personer som er bosatt eller har vært bosatt i Norge, er født i Norge eller har fått tildelt D-nummer.
- * Norske statsborgere og personer som kommer til Norge og vil bosette seg her får fødselsnummer.
- * D-nummer gis for eksempel til sesongarbeidere, utenlandske styremedlemmer i norske bedrifter og alle som er skatte- og avgiftspliktige til Norge.
- * Folkeregistre inneholder informasjon om over 7 millioner personer som bor eller har bodd i Norge. I tillegg kommer 1,9 millioner som har D-nummer.
- * De fleste fysiske og elektroniske identitetsbevis i Norge bygger på Folkeregisteret.



Gradering

- A: Biometrisk knytning til fysisk person foreligger
- B: ID-kontroll hos kvalifisert norsk myndighet basert på oppmøte
- C: Mindre sikkert identifisert, f.eks. godkjent gjennom 3. part

Behov for en mer helhetlig identitetsforvaltning i Norge

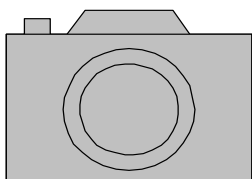


Skatteetaten

- Skille behovet for å ha oversikt over unike identiteter i Norge, fra behovet for å vite opprinnelig identitet ifb. vurderingen knyttet til adgangen til opphold i Norge
- Krever at rollene og ansvar til hhv Folkeregisteret, Politiet og UDI avklares og tydeliggjøres
- Skattedirektoratet har foreslått å nedsette en tverrdepartemental/ etatlig arbeidsgruppe med eget mandat for komme frem til gode løsninger og en helhetlig ID-forvaltning
- Eks. spørsmål til avklaring:
 - Hvem skal ha ansvar for biometriregistrering i et nivå A, en eller flere myndigheter?
 - Hvilke myndigheter kan gjennomføre en legitimasjonskontroll basert på oppmøte som er bra nok, nivå B
 - På hvilket grunnlag og til hvem skal nasjonale ID- kort og pass utstedes?
 - Skal vi ha nasjonale krav til hva vi mener med en forsvarlig ID –kontroll?

Bilde eller annen biometri

- For bedre autentisering og forhindre ID-tyveri, foreslås lagring av bilde eller annen biometri av personen basert på frivillighet



- Tilgjengelig for kvalifiserte brukere av registeret.



Mottatte kommentarer

Mottatte svar:

- Soliditet
 - Lindorff
 - NOAS
 - Nasjonalt ID-senter
 - Toll- og avgiftsdirektoratet
 - Posten
 - UDI
 - Lånekassen
 - Statistisk sentralbyrå
 - Finans Norge (FNO)
 - Brønnøysundregistrene
 - Helsedirektoratet
- Difi
 - Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 - Politidirektoratet og Kripos
 - Datatilsynet
 - NAV
 - Vernepliktverket
 - HELFO



Oppsummering

- Aggregert per Mål



Støtter dere gjennomføring av forslaget?

Mål



N/A

Mål 1: Innhold i folkeregisteret som bedre samsvarer med behovet

-

-

-

-

Mål 2: Bedre sikkerhet for identitet og støtte for autentisering

-

-

-

-

Mål 3: Effektive prosesser for innrulling i Folkeregisteret og tildeling av identifikator

Mål 4: Godt ajourhold av opplysninger

Mål 5: Tilrettelegge for god utnyttelse av informasjonen

Mål 6: Styrking av personvern

Mål 7: Tilrettelegge for ny personidentifikator

forslaget?

- Oppsummering mål og delmål per interessent



Skatteetaten

Støtter dere gjennom- føring av forslaget ? Evt ser dere alternative forslag som er bedre og som kan gi tilsvarende	Soliditet	Lindorff	NOAS	NID	TAD	Posten	UDI	Lånekassen	SSB*	FNO	BRREG	FHI	HELFO	NAV	SIK Ø Fastsettning	DIF*	NSM	Politiet	Regionnavd. SKD
Mål 1: Innhold i folkeregisteret som bedre samsvarer med behovet																			
Personidentifikator tildeles i hovedtrekk etter samme kriterier som i dag			-								Se komm					-	-		
Angivelse av om en person oppholder seg i landet			-		-			-						-	Se komm	-	-		
Folkeregistermyndigheten fortsatt forvalte "bosattbegrepet" iht lov om folkeregistrering			-		-		-			-				-		-	-		
Mål 2: Bedre sikkerhet for identitet og støtte for autentisering																			
Gradering av sikkerhet for identiteten med tre grader A, B og C					-									Se komm		-	-		Se komm
Lagring av bilde og evt lagring av kopi av legitimasjonsdokumenter ved innrulling			-									-		-	Se komm	-	-		-
Mål 3: Effektive prosesser for innrulling i Folkeregisteret og tildeling av identifikator																			
Mer effektive prosesser for innrulling og tildeling av identifikator	-		-		-									Se komm	Se komm	-	-	-	
Tildeling av personidentifikator hos UDI for utlendinger som skal ha opphold i Norge (dvs på et tidligere tidspunkt enn i dag)	-				-						-			-		-	-	-	
Mål 4: Godt ajourhold av opplysninger																			
At postadresse inngår i et kontaktregister som også har digitale kontaktopplysninger og som omfatter alle med tildelt personidentifikator			-		-									-	Se komm	-	-	-	
Skissen til rutiner for ajourhold av kontaktopplysninger			-		-					-				Se komm	Se komm	-	-	-	
Registrere dødsfall på grunnlag av dødsattest utstedt av lege. Stadfestelse av dødsfall fra tingretten vil i tillegg registreres som i dag			-		-					-				Se komm	Se komm	-	-	-	
Ajourført oversikt over en persons oppholdstillatelse og arbeidstillatelse	-		-		-									Se komm	Se komm	-	-	-	
Mål 5: Tilrettelegge for god utnyttelse av informasjonen																			
Redusere antallet etater som mottatt fullstendig kopi av folkeregisteret	-		-		-					-				-		-	-	-	
Sterk reduksjon i antall papirattester fra folkeregisteret	-		-		-									-		-	-	-	
Mål 6: Styrking av personvernet																			
Foreslåtte tiltak mot id-tyveri			-		-									Se komm		-	-	-	
Mål 7: Tilrettelegge for ny personidentifikator																			
Foreløpige synspunkter på omtalen i forstudierapporten. Forslag på dette området vil sendes ut på egen kommentarrunde seinere.	Se komm		-	-	-	-	Se komm	-			-	Se komm		-	-	-	-	-	

- Støtter forslag
- Vesentlige bemerkninger/ forbehold om støtte
- Ingen formening/kommentar

Oppsummering av tilbakemeldingene

- Generelt:
 - Svært positive tilbakemeldinger m/bred enighet og støtte for foreslåtte tiltak
 - Tydelig samarbeidsvillighet og ønske om videre involvering fra flere aktører
- Blant de mest støttede tiltakene:
 - Biometriske opplysninger som del av folkeregisteropplysninger
 - ID-gradering
 - Selvbetjeningsløsninger slik at innbyggere selv får innsyn i egne personopplysninger og oppdatere kontaktopplysninger
 - Raskere og mer effektive innrullerings-/ajourholdsprosesser (f eks automatisert tildeling av fnr ved fødsel på sykehus i Norge)
 - Et kontaktregister under folkeregistermyndigheten
 - Mange virksomheter positive til opphør av D-nummer ordningen (bl.a. UDI, Difi, Helfo)



Personidentifikatoren

- Det anbefalte konsept for et modernisert folkeregister er realiserbart uavhengig av hvilken identifikatorløsning som velges.
- Det foreslås at en fremtidig identifikator ikke inneholder informasjon som skiller hvorvidt personen er bosatt eller har en midlertidig tilknytning. Dagens skille mellom f og d-nummer bør opphøre. Informasjonen vil fremkomme som en statusopplysning i registeret.
- Informasjonskampanjer foreslås for å synliggjøre at identifikatoren ikke er en autentiseringsnøkkel



Konsekvenser av anbefalingene

- Tiltakene vil kreve;
 - Regelendringer
 - Klargjøring/ endring av ansvar og roller
 - Endring av prosesser og systemer

Ekstra foiler



Skatteetaten

Ny personidentifikator – aktuelle varianter

Bakgrunn: Dagens fødselsnummerserie gir ikke entydig identifisering fra 2040, aller senest fra 2054.

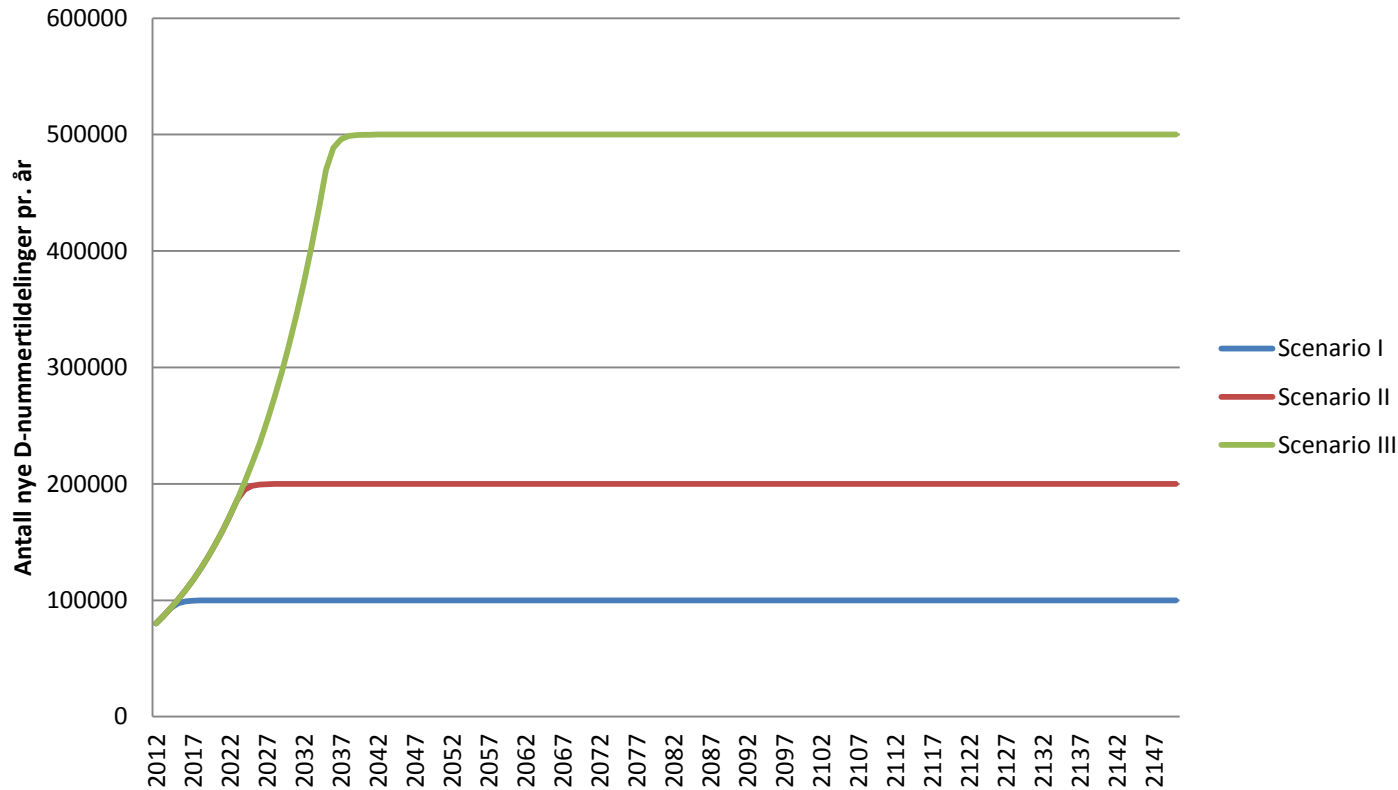
	Informasjonsbærende	Informasjonsløs
Numeriske tegn	0. Dagens fødselsnummer: DDMMÅÅIIKK. 1. Dagens løsning med endret kontrollberegning: DDMMÅÅIIKK.	3. Kundenummer: IIIIIIIIKK. Har to varianter: 3a) Kun nye borgere 3b) Hele befolkningen skifter.
Alfanumeriske tegn	2. Informasjonsbærende og alfanumerisk. DDMMÅÅAAKK.	4. Informasjonsløs og alfanumerisk (8): AAAAAAKK. Hele befolkningen skifter.

K – kontrollsiffer, I – Individsiffer, A – Alfanumeriske tegn

Kapasitet – fødselsnummer og D-nummer, forutsetninger



Robusthetsanalyse med utgangspunkt i tre vekst-scenario. To definisjoner av kapasitet: Kapasitet i vid forstand og kapasitet i snever forstand.



Kapasitet – fødselsnummer og D-nummer, resultat



- Tilstrekkelig kapasitet for informasjonsløse alternativ 3 og 4.
- For informasjonsbærende alternativ 1 og 2:

Ulike vekstscenario	Kapasitet i snever forstand	Kapasitet i vid forstand
Høy vekst F-nummer D-nr., Scenario I	Tilstrekkelig	Tilstrekkelig
Høy vekst F-nummer D-nr., Scenario II	Tilstrekkelig 4 av 10 nummerserier brukes til år 2100. 6 nummerserier igjen etter år 2100.	Tilstrekkelig
Høy vekst F-nummer D-nr., scenario III	Ikke tilstrekkelig 9 av 10 nummerserier er brukt fram til 2100.	Tilstrekkelig

Riktigere og mer effektiv ajourhold

- Gjøres enklest mulig for personer å sørge for at opplysningene er korrekte til enhver tid (elektroniske flyttemeldinger, dødsattester osv)
- Personer som benytter ID-portalen og andre relevante nettsteder, bør regelmessig bes om å bekrefte kontaktopplysningene
- Det foreslås mer automatisert samhandling mellom etater når en innhenter bør dette medføre en automatisk oppdatering av folkeregisteret
- Mer automatisert behandling av flyttemeldinger, kontroll i større grad basert på risikovurdering og etterkontroll
- Rutiner for godt ajourhold av arbeids-og oppholdsstatus fra UDI, utløpsdatoer holdes oppdatert i registeret.
- Tilbakemeldingskanaler for manglende datakvalitet etableres, automatisering der det ligger til rette for det.



Mer effektiv innrulling

- Mer automatisert rutiner for tildeling av fødselsnummer ved fødselsmeldinger
- Mer automatiserte rutiner for tildeling av fødselsnummer etter vedtak av UDI
- For personer med midlertidig tilknytning som skal tildeles nivå C, foreslås mer automatiserte prosesser. (Områder hvor dette ikke kommer i konflikt med hensynet til sikker identifisering)



Personvern, tilgang og distribusjon

- Dagens prinsipper for tilgang opprettholdes, reglene gjennomgås med sikte på å skape klarhet og forutsigbarhet.
- Tilgang til folkeregisteret som felleskomponent
- Tilgang basert på online forespørsler med oppslag og uttrekk ved behov. Kun unntaksvis komplette kopier.
- Oppslag i metadatakatalog gjøres tilgjengelig for brukerne.
- Attester: Borgerne kan selv gi mulighet til digitalt å autorisere en tredjepart til å få bekreftet folkeregisteropplysninger ved oppslag i registeret.
- En digital innsynstjeneste for borger foreslås, der alle kan se opplysningene som er lagret om seg selv.