

Vår dato	Vår referanse
13.3.2017	17/00248-2
Deres dato	Deres referanse
	2014/144088

Skatteetaten
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo
firmapost@skatteetaten.no

Saksbehandler:
Jon Berge Holden

Hørings svar - ny folkeregisterforskrift

Vi viser til høring av ny folkeregisterlov, jf. sak på [Skatteetatens nettside](#) 9.1.2017.

Vi ber om å bli oppført på listen over høringsinstanser for denne typen høringer.

Vårt høringssvar konsentrerer seg om tiltak for å bidra til at folkeregisteret kan understøtte digitaliseringen av forvaltningen, jf. blant annet målene som kommer til uttrykk i [Meld. St. 27 \(2015–2016\)](#) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Fra meldingens del II – om digitalisering av forvaltningen – kan nevnes følgende målsetninger:

- Styrket arbeid med digitalt førstevalg. Det innebærer at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere, organisasjoner og næringsliv
- Styrket arbeid med informasjonsforvaltning, for å understøtte prinsippet om «kun én gang». Brukerne skal ikke spørres på nytt om informasjon som de allerede har levert til forvaltningen.
- Fellesløsninger skal benyttes til å lage effektive og brukervennlige digitale tjenester for hele offentlig sektor.
- Det skal legges til rette for samvirke med europeiske løsninger

De nasjonale felleskomponentene spiller en viktig rolle for digitaliseringen, herunder folkeregisteret, som skal være grunndatakilden på personområdet. Gjennom sentralisert ajourhold av grunndata bidrar registeret til effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. For alle nasjonale felleskomponenter er det viktig at de utvikles slik at brukernes behov hensyntas.

Vi har noen merknader som går på utkastet samlet sett, mens andre går konkret inn på enkeltbestemmelser:

Generelle merknader

Lite fyllestgjørende motiver

Det er en svakhet ved høringsutkastet at det på mange områder knapt beskriver bakgrunnen for forslagene og at de ikke forklarer hvordan forslagene til endringer er ment å fungere eller hvordan de understøtter brukerbehov. Dette gjelder blant annet bestemmelser om «inaktive» d-nummer.

Konsekvensen av denne mangel er at verdien av høringen svekkes, relevante spørsmål kan bli oversett, fordi høringsinstansene forstår notatet på forskjellig måte – og bygger sine svar på ulike forutsetninger.

Forskriftsregulering av detaljer

Vi konstaterer at forskriftens § 3-3-1 er en videreføring av gjeldende rett.

Vi er i tvil om det er hensiktsmessig at folkeregisterforskriften skal beskrive i detalj hvilke opplysningsverdier som gyldig kan registreres. En slik reguleringsform kan bli unødig rigid, og forsinke eller hindre innovasjon. Vi vil understreke behovet for at folkeregisteret har en god dialog med sine brukere, og at kodeverket tilpasses behovene.

Papirknitrende bestemmelser bør omformuleres slik at forskriften klart legger til rette for digitalisering

Flere av bestemmelsene i forskriften synes baseres seg utelukkende på papirbaserte prosesser. Vi ber om at bestemmelsene klart gjøres teknologinøytrale. Det gjelder

- § 2-2-4 «bekreftet kopi av legitimasjonsdokument»
- § 8-4-8 «original fødselsattest eller bekreftet kopi»
- § 3-1-1 «utskrifter»; lange personnavn kan tilbys i forkortet form
- § 8-4-3 «original eller bekreftet utskrift»
- §§ 8-4-10, 8-4-12, «original vigselsattest»,
- § 8-4-15, «skilsmisse-/separasjonsdokument i original»
- § 8-4-18, «dødsattest... i original»
- § 9-2-1 «original og verifisert fødselsattest»

Generelt bør det også tillates at opplysningene oversendes i elektronisk form. Det kan eksempelvis gjøres ved en generell bestemmelse i forskriften som presiserer at elektronisk dokumentasjon alltid vil være likestilt med tilsvarende papirdokumenter. Både registeroppslagsløsninger og digitale ihendehaverdokumenter (elektronisk forseglet) kan være egnede tekniske løsninger for å utveksle slike dokumenter.

Vi viser for øvrig til våre merknader til dokumentasjonskravet når det gjelder d-nummerrekvisisjon (status ikke kontrollert).

Konkrete merknader

Innføring av «inaktive» d-nummer: neppe effektiv risikoreduksjon, uklart innhold, trolig tidstyv

Forskriftshøringen beskriver ikke hvordan forslaget om inaktive d-nummer vil gi nytte (§ 3-1-1), og det gis heller ingen anslag for effekten. Dette alene burde tilsi at forslaget enten utredes bedre eller skrinlegges.

Vi har likevel vurdert forslaget. Våre innvendinger er tredelte. Vi tviler på at tiltaket er egnet til å oppnå målet (motivet), forslaget har lovtekniske mangler (uklarheter) og dets økonomisk/administrative konsekvenser er ikke beskrevet, men det virker sannsynlig at det kan gi vesentlige ulemper.

Motivet for endringen er å «minske faren for misbruk av d-nummer ved at antall tildelte og gyldige numre begrenses». Målet synes altså være å redusere *identitetsmisbruk* (identitetskrenkelser, misbruk av [gamle/tildelte] d-nummer), dvs. at tiltaket skal hindre at andre bruker identiteten til rette d-nummernehaver.

I så måte fremstår forslaget som lite egnet. Identitetsmisbrukets kjerne er her svak identitetskontroll ved bruk av nummeret. Et bedre risikoreducerende tiltak vil være at folkeregisterbrukerne skjerper identitetskontrollen ved bruk av relevante tjenester. Et slik skjerpet krav til identitetskontroll vil være egnet til å hindre misbruk av alle typer identitetsnummer, dvs. både fødselsnummer, gyldige og ugyldige d-nummer – og ikke kun ugyldige d-nummer. Bedre tilpassede krav til identitetskontroll vil således være et mer effektivt og kostnadseffektivt tiltak.

Vi tilføyer også at to av de mest omtalte metodene for alvorlig identitetsmisbruk ikke rammes forslaget. Vi tenker her på misbruk i forbindelse med tildeling av d-nummer (nivå ikke kontrollert) eller utleie/lån/misbruk av ekte identiteter (eks. Lime-saken).

Dersom folkeregistermyndigheten kjenner til at det er særlige problemer knyttet til misbruk av gamle d-nummer, som skulle tilsi at man traff risikoreducerende tiltak spesielt rettet inn mot denne delmengende av tildelte identitetsnummer, så utelukker vi ikke at inaktivitetsmerking vil kunne ha en effekt. Vi anbefaler likevel at man før innføring kritisk vurderer effekten, jf. at det må tas høyde for tilpasninger fra kriminelle, eksempelvis at misbruk deretter innrettes på nummer som er like under 5-årsgrensen.

Lovteknisk er det uheldig at forslaget er høyst uklart med hensyn til hvordan begrepene skal avgrenses, herunder hva som skal føre til at et d-nummer skal regnes som «inaktivt» eller hva konsekvensen skal være at folkeregisteret anser nummeret som «inaktivt» eller ugyldig. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvilke kriterier som er tenkt brukt for å sette personer som «inaktive», men av presentasjoner i fagråd for folkeregisterprogrammet har vi forstått det slik at en mulighet er at folkeregisteret bygger på Skatteetatens opplysninger – med andre ord at d-nummeret settes inaktivt til personer som i de siste fem år ikke har hatt skattepliktige inntekter eller er registrert med andre nye grunnlagsdata i Skatteetaten.

Det er imidlertid gode muligheter til å ha kontakt med andre private eller offentlige aktører uten at dette resulterer i skattemessige grunnlagsdata. Eksempelvis vil det kunne sendes søknader og brev, personen kan få tillatelser, førerkort, autorisasjoner, vitnemål, helsehjelp, søke innsyn, pensjonsrettigheter, få eller pådra seg erstatningskrav, uten at noe av dette vises som ferske skattemessige grunndata. Status «aktiv»/«inaktiv» vil således ikke gi dekkende opplysninger om personens kontakt med det norske samfunnet.

Et praktisk viktig spørsmål er om det vil være mulig å holde a jour opplysninger på personer med inaktivt d-nummer og om det vil bli gitt ut opplysninger om slike. Vi anbefaler at begge deler er mulig, slik at man slipper unødige ekstrakostnader i form av reaktiveringsprosesser og at man ikke gjennom manglende ajourhold undergraver folkeregisterets funksjon som autorativ grunddatakilde.

Ad reaktivering: Det er foreslått at rekvirentene skal kunne reaktivere d-nummeret ved å følge de samme rutiner som for rekvisisjon. Det er uklart hva som skal være incentivet for slik reaktivering, og hvilken merverdi denne prosessen tilfører. Personalia på personen er innhentet tidligere, hva vil så re-dokumentering av dette tilføre? Et særskilt spørsmål er her om rekvirenten kan sendes inn opprinnelig kopi av identitetsdokumentet, med andre ord at virksomhetene – for å få en mest mulig effektiv reaktiveringsprosess – vil ha oppfordring til å lagre kopier av identitetsbevis (som tidligere er sendt folkeregistermyndigheten), for bruk i påkommende reaktiveringsbehov?

Slik vi ser det er det nærliggende å tro at reaktiveringsløsningen primært gir merarbeid, og ikke merverdi. Den ligger an til å bli en tidstyv.

På bakgrunn av ovennevnte anbefaler vi at forslaget stilles i bero, inntil det er bedre utredet.

Skulle man til tross for ovennevnte likevel gå videre med forslaget om inaktive d-nummer, anbefaler vi at man justerer begrepsbruken – nå veksles det mellom begrepene gyldig og inaktiv (§§ 2-2-2 og 3-1-1).

Særlig om dokumentasjonskravet ved d-nummerrekvisisjoner, § 2-2-4

Det er kjent at det i dag i noen grad registreres d-nummer med fingerte personalia (fiktive identiteter), og at slike nummer brukes til kriminalitet. Som nevnt tidligere vil et godt tiltak mot slikt misbruk være *bedre identitetskontroll ved bruk* – jf. at man da hindrer både misbruk av andres identiteter (identitetskrenkelse) og bruk av fiktive identiteter.

Dessuten vil det nye folkeregisteret tilby opplysninger om hvorvidt personens legitimasjonsdokument har vært forevist i original og er blitt gransket for ekthet av kompetent personell, slike identitetsnumre vil få status «kontrollert». For aktører som har utfordringer med at fiktive identiteter brukes, ventes det at feltet «kontrollert» vil være til nytte i kontrollarbeidet, ev. ved at det stilles krav om d-nummer med status «kontrollert» for at personen skal få ytelser.

Skatteetaten og Difi arbeider sammen i et prosjekt for å tilrettelegge for digitale tjenester på tvers av landegrensene i EU. Dette er en tilrettelegging for eIDAS-forordningen, som gir regler om gjensidig anerkjennelse av elektroniske identitetsbevis i offentlige tjenester. Dagens dokumentasjonskrav synes her å stå i veien for å digitalisere prosessen for d-nummer-rekvisisjoner, jf. at forskriften forutsetter at det – for noen av rekvirentene – sendes inn bekreftet kopi av legitimasjonsdokument «med bilde». I eIDAS vil personene være identifisert med personalia som medlemsstaten går god for at kan henføres til én, og bare én, person. For helelektroniske rekvisisjoner vil et slikt bilde ikke foreligge.

Vi vil be Skatteetaten vurdere om det er et reelt behov for å opprettholde kravet til innsending av «bekreftet kopi». Erfaringen så langt har vist at dette kravet ikke har hindret registrering av fiktive identiteter, kriminelle er i stand til å lage dokumentasjon som omgår kravet. Dessuten er det altså slik at flere rekvirenter ikke er omfattet av kravet om å sende inn dokumentasjon, slik at det heller ikke er et jevnt sikringsnivå mot uriktige personalia (både fiktive og falske identiteter, med andre ord ingens og andres personalia). Og i tillegg finnes det altså andre tiltak som er bedre egnet for å hindre identitetsmisbruk, vi tenker på styrket identitetskontroll ved bruk (som nevnt over) og den nye statusopplysningen «kontrollert» fra folkeregisteret. Samlet mener vi dette tilsier at kravet bør kunne vurderes justert i teknologinøytral retning, eksempelvis til at personalia skal være «godtgjort». Kravet ville for elektroniske søknader kunne innfris ved at personalia framgår av eID på tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå

Registrer riktig fødselsdato i folkeregisteret - § 3-1-1

Personer som er født på en dato hvor det ikke er så mange ledige fødselsnumre/d-numre, tildeles i dag fødselsnummer/d-nummer for en annen dato enn fødselsdatoen. Dette har lang praksis, og har hittil primært rammet personer født 1. januar, men høringsutkastet peker på at problemet er økende, og gjelder flere datoer. Vi konstaterer at for disse personene er ikke identifikatoren lenger informasjonsbærende mht. dato, den er ikke bærer av sann informasjon om personens fødselsdato.

I modernisert folkeregister er det mulig å registrere fødselsdato separat¹.

Utkastet synes imidlertid likevel å legge opp til at folkeregisteret skal la den uriktige fødselsdato som fremgår av fødselsnummer/d-nummer være autorativ, ved at denne også legges i fødselsdatofeltet i folkeregisteret. Det fremstår som utidsmessig.

¹ Vi nevner for ordens skyld at i ny folkeregisterlov hjemler registrering både av dato og av fødselsnummer, jf. fregl § 3-1 bokstav b («til hvert fødsels- eller d-nummer kan det registreres ... fødselsdato»). Muligens bør loven justeres for å klargjøre at passusene om endret fødselsdato i fregl § 3-3 kun gjelder dato som fremgår av fødsels-/d-nummeret (mao.: fingert dato), og ikke den som registreres separat (sann dato).

Rettslig vil forvaltningen være forpliktet til å legge riktig faktum til grunn, og det er ikke tilfredsstillende at grunndataregisteret for noen personer velger å gi ut opplysninger som det vet er uriktige.

Vi anbefaler at man benytter muligheten til å rette opp feilen, ved at personer som har fått tildelt d-nummer fra feil dato blir registrert med riktig fødselsdato i fødselsdatofelt; derved unngår man å føye skam til skade ved å registrere den uriktige dato som fremgår av tildelt fødselsnummer/d-nummer.

For forvaltningen vil en slik endring innebære at forvaltningsorganer som tar det nye fødselsdatofeltet i bruk, slipper manuelle rutiner for å håndtere datofeilen. Man legger også ved en slik løsning til rette for fleksibilitet mht. eventuelle framtidige endringer i identifikatoroppbygging, jf. at når de informasjonsbærende elementer tilbys som autorative felt vil systemer gradvis gå over til å benytte de separate feltene, og identifikatoren vil etter hvert bli stadig mindre brukt som informasjonsbærer.

Med vennlig hilsen

Grete Orderud
Avdelingsdirektør

Britt Eva Bjerkvik Haaland
fung. seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.