



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres ref.
12/2667

Vår ref.
15/2721 - ÅST

Dato
08.07.2015

Høring - forslag til ny folkeregisterlov

Vi viser til Finansdepartementets brev av 27. mars 2015 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader:

Generelt

Vi viser til det tverrdepartementale samarbeidet om helhetlig gjennomgang av ID-området som har foregått med bidrag fra etatene, og den videre oppfølging av denne prosessen. Målet med prosessene må være at pass/ID-kortregisteret, saksbehandlingssystem for utlendinger og biometriregistreringen sammen med Folkeregisteret skal gi høy grad av sikkerhet for unike identiteter til brukere i offentlig og privat sektor.

Justis- og beredskapsdepartementet har forelagt saken for Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. Vi viser til omfattende høringssvar fra POD, i tillegg til høringsuttalelser fra PST, Kripos, Oslo Politidistrikt, Oslo Namsfogdskontor, Østfold politidistrikt, Romerike politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Nasjonalt ID-senter og Økokrim. Samtlige høringsuttalelser følger vedlagt.

Merknader til lovforslaget

Forskriftshjemler

I lovforslaget er forskriftshjemlene til de enkelte bestemmelsene gjennomgående utformet slik: «Departementet kan gi forskrift om utfylling og gjennomføring av denne paragraf». Bare unntaksvis er det nærmere presisert hva det kan gis regler om i forskrift. Ved utforming av lovbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrifter, må det legges vekt på å få klart frem hva hjemmelen skal omfatte. I tillegg krever enkelte former for forskriftsregulering en særlig klar hjemmel. Dette gjelder blant annet bestemmelser om straffansvar og sanksjoner som utgjør straff etter EMK. De enkelte forskriftshjemlene må så langt det er mulig presiseres nærmere i

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Gullhaug Torg 4a
0484 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Åshild Tveit Armstorp
22245281
ashild.armstorp@jd.dep.no

lovforslaget, slik at det fremgår klarere hva det kan gis forskrifter om.

Til § 3-2 Grunnlaget for registrert identitet

Bestemmelsen gir hjemmel for å registrere opplysninger om på hvilket grunnlag vedkommendes identitet er registrert. FIN har foreslått at det skal registreres om identitet er unik, kontrollert, eller ikke kontrollert.

Departementet støtter at det gis hjemmel for å registrere på hvilket grunnlag identiteten er registrert. Dette er nyttig informasjon for de ulike brukerne av registeret og gir dem et grunnlag for å vurdere hvilke krav de skal stille til sin kontroll av identitet.

Når det gjelder lovforslagets § 3-2 og omtalen av dette i høringsforslagets avsnitt 6.3, støtter JD at det legges opp til en knytning mellom registrering i Folkeregisteret og biometriske data som er registrert. Konsekvensene av forslaget til kategorisering i § 3-2 første ledd annet punktum bør imidlertid drøftes noe nærmere opp mot særlig EØS-borgere, som det i dag ikke opptas biometri av.

For øvrig vil vi bemerke at selv om mange har vært gjennom en kvalifisert identitetskontroll og ev. blir registrert med «kontrollert identitet», vil ikke identiteten nødvendigvis være sikker. Mange får opphold i Norge fordi de er forfulgt av myndighetene og vil ikke kunne pålegges å kontakte myndighetene for å få identitetsdokumenter. Videre er det blant annet mange som kommer fra land hvor identitetsdokumenter har lav notoritet. Selv etter at utlendingsmyndighetene har gjennomført en kvalifisert identitetskontroll, vil det hefte en større eller mindre grad av usikkerhet ved den identitet som ev. vil bli registrert med «kontrollert identitet».

Den samme usikkerheten med hensyn til hvilken identitet vedkommende er registrert med i sitt hjemland, altså hvem vedkommende er, vil for øvrig kunne knyttes til personer som er registrert med biometri. Men identiteten vil da være «låst», og muligheten til å opptre med flere identiteter i Norge begrenses.

Til § 4-1 Hovedregel om å være bosatt i Norge

Det foreslås i høringsbrevet å flytte regelverket om hvem som skal anses bosatt i Norge fra forskriften til loven. Person som flytter til en norsk kommune, anses som bosatt dersom vedkommende har lovlig opphold og «har til hensikt å bli her i minst seks måneder». I siste ledd fremgår det at person som trenger oppholdstillatelse, ikke kan registreres før oppholdstillatelse er dokumentert.

I gjeldende regelverk (forskrift om folkeregistrering § 4-2 tredje ledd) er det presisert at en person som trenger oppholdstillatelse ikke regnes som bosatt før det kan fremlegges tillatelse *gjeldende for minimum seks måneder*. Denne presiseringen er ikke tatt med i forslaget til lovtekst. Vi antar at det er fordi det i forslaget til § 4-1 er tatt inn et vilkår om at personen «har til hensikt å bli her i minst seks måneder». Vi vil gjøre oppmerksom på at en oppholdstillatelse normalt utstedes for ett eller tre år, men at det unntaksvis gis tillatelse for kortere varighet enn 6 måneder. Dette gjelder både for personer som selv har til hensikt å bli her mer enn 6 måneder, for eksempel ved familieinnvandring der herboende (referansepersonen som allerede bor i Norge) har en fornybar tillatelse som utløper om mindre enn 6 måneder, og tilfeller der formålet med oppholdet tilsier at tillatelse innvilges for kortere

enn 6 måneder. Vi er usikre på om FIN foreslår å gå bort fra kravet om gyldig oppholdstillatelse av 6 måneders varighet; i så fall bør det fremgå tydelig av lovproposisjonen. Det bør også vurderes å ta inn en slik presisering i enten lov- eller forskriftstekst.

For øvrig anbefaler vi at det ikke knyttes et krav til at oppholdstillatelse *dokumenteres*. Gyldig dokumentasjon på oppholdstillatelse er et Schengen-standardisert oppholdskort med biometri, som utstedes av politiet etter at tillatelse er gitt. Et lovfestet krav om dokumentasjon av oppholdstillatelse før tildeling av fødselsnummer vil være uheldig. Vi foreslår derfor at det heller stilles krav om at tillatelse er gitt eller godtgjort.

Begrepet «bosatt» knytter seg i dag til person som flytter til en norsk *kommune*. Asylsøkere som innvilges opphold, blir ofte boende i mottak lenge før de bosettes i en kommune. Kravet om flytting til norsk kommune er til hinder for at det i fremtiden kan tildeles fødselsnummer til utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter en asylsøknad, før oppholdskort er utstedt. Det bør vurderes om det for eksempel er hensiktsmessig å åpne opp for å kunne gjøre unntak fra kravet til bosetting i kommune, i forskriften.

Til § 8-2 (høringsnotatet pkt. 6.6 «Registrering og kontroll av meldinger»)

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for saksfeltet internasjonal barnebortføring innenfor det eksisterende konvensjonssamarbeidet på dette området. I slike saker er det av avgjørende betydning at den forelder som søker om å få sitt ulovlig bortførte barn tilbakelevert til Norge, har del i foreldreansvaret etter norsk rett. Korrekt registrering av opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret er derfor viktig i disse sakene.

I høringsnotatets pkt. 6.6 foreslås det en hjemmel til å gi forskrift om når rettslige forhold som har funnet sted i utlandet, skal registreres i Folkeregisteret, og hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon.

Vi mener det er behov for en slik forskrift og støtter derfor forslaget om hjemmel til å gi forskrift. Vi vil komme tilbake med konkrete innspill når vi blir forelagt utkast til forskrift.

Når det gjelder hvilke krav som stilles til partenes/sakens tilknytning til Norge ved registrering av foreldreansvar, så mener vi at det er behov for klare regler om dette for å sikre forutsigbarhet.

Til § 8-3 DNA-testing

Det bør vurderes om det for et så sensitivt tiltak som DNA-test bør gis en nærmere beskrivelse av formålet med bestemmelsen, i hvilket omfang den vil bli brukt, i hvilke tilfeller det er aktuelt å anmode om DNA-test, konsekvensen av at DNA-test ikke viser slektskap osv. Anmodning om DNA-test er et inngripende tiltak og bør ha en tydelig lovhjemmel og begrunnelse.

Til § 9-3 Retting av feil i registeret

Det følger av forslaget at registrerte opplysninger skal rettes når det foreligger dokumentasjon som gir sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene er korrekte. Bestemmelsen er ment å lovfeste dagens forvaltningspraksis.

POD kommenterer i sin høringsuttalelse at det bør være en mulighet for å registrere knytning mellom utgått ID og endret ID. Videre bemerker POD med flere at vurdering av identiteter må skje etter like sannsynlighetkriterier og at dette bør være «alminnelig sannsynlighetsovervekt», og ikke «klar sannsynlighetsovervekt» slik forslaget er i § 9-3 andre ledd tredje setning. Vi støtter dette og mener at Folkeregisteret, politiet og helsesektoren bør operere med samme skala for sannsynlighet, hvis en skal unngå at et ID-nummer er gyldig i en sammenheng, men ikke i en annen.

Når det gjelder opplysninger om identitet og retting av disse for personer som utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse i Norge, bør folkeregistermyndigheten ikke foreta endring i navn, fødselsdato eller statsborgerskap dersom endringen reelt sett dreier seg om en ID-endring, uten å forelegge saken for UDI. Utlendingsmyndighetene la i sitt vedtak om oppholdstillatelse til grunn bestemte identitetsopplysninger, og disse kan ha vært avgjørende for søknaden. Dersom søkeren oppga uriktige opplysninger i første omgang, kan det medføre at tillatelsen skal tilbakekalles og søker utvises. Når folkeregistermyndigheten vurderer det slik at endringen av navn, fødselsdato eller annet reelt sett innebærer en ID-endring, må de derfor sende saken over til UDI for vurdering slik at UDI kan fatte en formell beslutning om at det skal foretas en ID-endring eller ikke.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at selv om det i utgangspunktet kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for å endre identiteten, kan utlendingen ved å ha oppgitt ulike identiteter ha skapt en slik tvil om sin identitet at det kreves klare holdepunkter i form av sikker dokumentasjon og verifiserte opplysninger for at identiteten kan endres.

Vi forutsetter at forslag til lovbestemmelse ikke innebærer en endring i dagens praksis med at UDI skal forelegges reelle ID-endringer for vurdering, og at den nærmere praksis for dette fortsatt må fastlegges i samarbeid mellom utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndighetene.

Bestemmelsen sier at retting skal skje når det foreligger dokumentasjon som gir sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene er korrekte. For tredjelandsborgere vil beslutning om retting ikke nødvendigvis kunne fattes på grunnlag av sikker dokumentasjon med god notoritet, men må foretas på grunnlag av en helhetsvurdering av ulike momenter. Det kan derfor være grunn til å klargjøre hva som menes med dokumentasjon, for eksempel om det menes ID-dokumenter, og også vurdere å gjøre unntak fra kravet til dokumentasjon i forskrift.

Personvern

Personopplysningsloven kommer til anvendelse om ikke annet følger av den særskilte loven, jf. personopplysningsloven § 5. Dette gjelder også bestemmelser om hvem som er behandlingsansvarlig, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 4. Det kan likevel være klargjørende å utpeke den aktuelle behandlingsansvarlige uttrykkelig i særloven, eventuelt også presisere hva som ligger i behandlingsansvaret.

Til § 10-1 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger

Det er riktig, slik det fremgår i høringsnotatet punkt 4, at fødselsnummer ikke regnes som sensitive opplysninger eller er underlagt taushetsplikt. Det er imidlertid grunn til en viss

varsomhet ved bruk av fødselsnummer, noe som er bakgrunn for særbestemmelsen i personopplysningsloven § 12. Adgangen til å få utlevert opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt utvides, jf. lovforslagets § 10-1, slik at «enhver» uten behovsprøving kan få utlevert slike opplysninger dersom de kan navngi og identifisere vedkommende det bes om opplysninger om. Vi stiller, i likhet med POD og PST, spørsmål om lovforslaget går for langt i å tilgjengeliggjøre opplysninger fra Folkeregisteret, samt om dette kan medføre at faren for identitetstyveri øker.

Etter forslaget til § 10-1 første ledd tredje punktum skal den enkelte registrerte person ha tilgang til opplysninger om søk foretatt på egen person. Vi er enig i at dette er en ordning som vil styrke personvernet til den enkelte og bidra til å sikre at Folkeregisteret kun benyttes som en kilde til personopplysninger der det er saklig behov for det. Vi mener imidlertid at det må etableres en unntaksbestemmelse for offentlige organers bruk av opplysninger fra Folkeregisteret. En bestemmelse kan for eksempel utformes etter mal av personopplysningsloven § 23, eller som en mer generell bestemmelse om at retten til innsyn ikke gjelder for offentlige organers bruk av opplysningene. Slik vi leser forslaget, skal det ikke gis innsyn i hvilke taushetsbelagte opplysninger som er utlevert offentlige organer, og det kan stilles spørsmål ved om løsningen bør være en annen ved ikke-taushetsbelagte opplysninger. Vi viser her til merknadene fra PST og POD om behovet for en unntaksbestemmelse for tilgang til offentlige organers bruk av opplysninger fra Folkeregisteret.

Offentleglova

I forslaget til ny folkeregisterlov er det foreslått å fastsette i et nytt femte ledd i offentliglova § 2 at denne loven ikke gjelder ved krav om innsyn i eller krav om utlevering av opplysninger i Folkeregisteret. Det er lagt til grunn i høringsnotatet at offentliglova uansett ikke får anvendelse ved innsyn i eller krav om utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret. Etter vår vurdering kan ikke dette legges fullt ut til grunn. Mange opplysninger fra Folkeregisteret vil være alminnelig tilgjengelige også andre steder, og det er ikke opplagt at offentliglova da ikke skal gjelde. Høringsnotatet inneholder, så langt vi kan se, ikke noen nærmere drøftelse av disse spørsmålene.

Videre kan det også tenkes tilfeller hvor det er behov for unntak fra innsyn for opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikten. De alminnelige unntaksreglene i offentliglova vil da kunne supplere reglene om utlevering av informasjon i lovforslagets §§ 10-1 og 10-2. Heller ikke dette er drøftet nærmere i høringsnotatet.

Vi kan heller ikke se at forholdet mellom innsynsretten etter offentliglova og anledningen til utlevering etter folkeregisterloven medfører slike uklarheter at offentliglova ikke skal gjelde også ved innsynskrav hos Folkeregisteret. Etter vår vurdering bør den foreslåtte avgrensningen fra offentliglovas virkeområde derfor ikke innføres.

Til § 10-4 Sperrede opplysninger - beskyttelsesinstruksen

I utkastet til § 10-4 første ledd i ny lov er det sagt at registrerte opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen, skal sperres og ikke utleveres. Gradering etter beskyttelsesinstruksen gir i utgangspunktet ikke i seg selv hjemmel til å unnta opplysninger fra innsyn, og det er fastsatt i instruksen § 3 at slik gradering bare kan skje når det foreligger hjemmel for unntak fra innsyn etter offentliglova. Når det kommer krav om innsyn i et

dokument som er gradert etter bekyttelsesinstruksen, følger det også av instruksen § 5 nr. 4 bokstav a at det skal skje en revurdering av graderingen. En automatisk og permanent sperring av opplysninger som er gradert etter bekyttelsesinstruksen, er således ikke i samsvar med det vanlige systemet for behandling av slike opplysninger. Det er ikke sagt noe nærmere i høringsnotatet om bakgrunnen for en slik regulering, og det bør avklares om det er meningen å fravike det alminnelige systemet, hva som eventuelt er bakgrunnen for dette, og eventuelt om det foreligger tilstrekkelig grunn for en slik særregulering.

Til § 10-5 Varsling til brukere av registeret

Ved falsk eller uriktig identitet er det avgjørende at andre berørte får informasjon slik at saker kan avsluttes/korrigeres/endres slik det er foreslått i § 10-5. Vi slutter oss til forslaget og ber om at det i tillegg vurderes om det er behov for å utvide presiseringen til også å omfatte helsesektoren for å fange opp «barn med flere mødre». Videre kan det være hensiktsmessig å presisere at utvekslingen også gjelder med andre land ettersom ID-kriminaliteten skjer på tvers av landegrenser, slik også POD har kommentert.

Til §§12-1 og 12-2 Forslag om overtredelsesgebyr og tap av rett til å få utlevert opplysninger

I lovforslaget §§ 12-1 og 12-2, jf. punkt 6.10 i høringsnotatet, foreslås det regler om overtredelsesgebyr ved brudd på visse bestemmelser i folkeregisterloven og om tap av rett til å få utlevert opplysninger fra folkeregisteret ved grove eller gjentatte brudd på vilkår i tillatelser om å få utlevert opplysninger etter lovforslaget kapittel 10. Det foreslås ikke regler om saksbehandlingen i slike saker. I punkt 6.10 i høringsnotatet vises det til at forvaltningslovens regler kan «tilpasses den inngripende karakteren ved vedtak om administrative sanksjoner, og kan også tilpasses de minimumskrav som stilles etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 dersom en administrativ sanksjon må anses som en straffesiktelse («criminal charge»).» Dersom en reaksjon er å anse som straff etter EMK, er det ønskelig med visse særregler om saksbehandlingen. På det nåværende tidspunkt er det likevel grunn til å avvende utfallet av arbeidet med proposisjon om endringer i forvaltningsloven om administrative sanksjoner når det gjelder konkrete forslag til saksbehandlingsregler.

I det videre lovarbeidet må det vurderes om reaksjonene som foreslås innført, er å anse som «straff» etter EMK. Videre må konsekvensene av om man bygger på det ene eller andre standpunktet, omtales. Når det gjelder reaksjonsformen tap av rett til å få utlevert opplysninger, bør det komme klart frem hva som er formålet med reaksjonen: Om det er å forhindre at brukere som ikke er skikket til å ha tilgang til opplysningene, likevel får tilgang, eller om hovedformålet er å reagere mot brudd på regelverket.

Når det gjelder tap av rett til å få utlevert opplysninger, bør det fremgå hvem som kan bli fratatt retten til å få utlevert opplysninger (foretak eller fysiske personer). Vi viser også til vår generelle merknad om at forskriftshjemlene i lovforslaget må presiseres.

For øvrig vises til underliggende etaters merknader, som følger vedlagt.

Vi ber om et møte med Finansdepartementet for å avklare videre fremdrift og samarbeid om lovutkastet.

Med vennlig hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Åshild Tveit Amstorp
rådgiver



Politidirektoratet
Pr e-post

Deres referanse:
June Bellika

Vår referanse:
69/15

Sted, dato
Oslo, 28.05.2015

HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG TIL NY FOLKEREGISTERLOV

1. Innledning

Vi viser til finansdepartementets høringsbrev av 27. mars 2015 og Politidirektoratets brev av 14. og 27. april.

Namsfogden i Oslo benytter Folkeregisteret i det daglige arbeid. Kontoret er en selvstendig enhet, direkte underlagt Politidirektoratet. Namsfogden behandler saker etter tvangsfullbyrdelsesloven, herunder sikring av pengekrav og tvangsrealisasjon, og søknader om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. I tillegg har Namsfogden ansvar for Hovedstevnevitne og sekretariatet for Forliksrådet i Oslo. Det finnes dessuten en rekke lover som tillegger namsmannen enkeltoppgaver.

Namsfogden i Oslo er avhengige av tilgang til Folkeregisteret for å utføre vårt arbeid på en sikker og effektiv måte. Lovverket setter skranker for hvor en begjæring/søknad kan fremsettes, forliksklage fremmes, hvem som skal varsles osv. I tillegg er våre avgjørelser i noen grad avhengig av at vi har korrekte opplysninger om sivil stand, barn og lignende. Dette gjør det nødvendig med tilgang til blant annet Folkeregisteret for å kunne kontrollere at vi har korrekte opplysninger.

På grunn av kort høringsfrist, vil vi i det følgende konsentrere vår høringsuttalelse om endringene som berører vårt arbeidsområde.

2. Hjemmelsgrunnlag for Namsfogdens innsynsrett

Namsfogdens innsynsrett er hjemlet i folkeregisterforkriften § 9-3 nr 1 femte ledd, jf. folkeregisterloven § 14. I denne bestemmelsen gis politiet adgang til å hente ut de opplysningene som de finner "nødvendige" fra registeret.

3. Namsfogden i Oslo sine bemerkninger

Namsfogden i Oslo bemerker innledningsvis at vi finner dagens system og vår tilgang til Folkeregisteret tilfredsstillende. Vi har tilgang til nødvendige opplysninger og opplysningene er lett tilgjengelige.

I høringsnotatet fremkommer det at opplysningene som er tilgjengelige i dagens folkeregister skal videreføres, med unntak av opplysninger om yrke, arbeidsgiver og medlemskap i Den norske kirke. Arbeidsforhold registreres i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Opplysninger om medlemskap i Den norske kirke er uten relevans og namsfogden i Oslo har følgelig ingen innvendinger mot at disse opplysningene utgår. Det gjøres samtidig oppmerksom på at vi har behov for fortsatt lik tilgang til de andre opplysningene som vi har i dag. Herunder opplysninger om historikk, familie/husstand og mulighet for rene adresseoppslag.

3.1 Ikke taushetsbelagte opplysninger

I høringsnotatet er det foreslått at det ikke skal være taushetsplikt om opplysninger vedrørende en persons fulle navn, fødselsdato, fødsels- og d-nummer, adresse, statsborgerskap, om vedkommende er gift og dødsdato. Namsfogden har per dags dato tilgang til slike opplysninger og har stort behov for sjekk av disse opplysningene for gjennomføring av våre saksbehandlingsoppgaver. Andre opplysninger, som grunnlaget for registrert identitet etter utkastets § 3-2, vergemål og stadfestet fremtidfullmakt har namsmannen ikke tilgang til. Namsfogden ser imidlertid behovet for opplysninger om omfanget av et vergemål.

Det følger av forslag til ny folkeregisterlov § 3-1 at vergemål kan registreres i Folkeregisteret. Dette er en videreføring av gjeldende regelverk. Ny vergemålslov trådte i kraft for omlag to år siden, og det er et avgjørende skille mellom de som får oppnevnt verge men beholder sin rettslige handleevne, og de som får oppnevnt verge og samtidig fratras den rettslige handleevnen. Det er kun de som er fratatt sin rettslige handleevne etter vergemålsloven § 22 som mangler prosessdyktighet etter tvl. § 2-2 og som ikke kan opptre på egne vegne i saker både for namsmannen og for forliksrådet.

Det er viktig for namsfogden å kjenne til omfanget av vergemålet og om en person er fratatt den rettslige handleevnen. Saksbehandlingen og rettssikkerheten bedres ved at opplysninger om dette er offentlig tilgjengelig i Folkeregisteret. I dag må vi ta kontakt med Fylkesmannen for å få disse opplysningene. Det er viktig at det ikke blir tilfeldig om namsmyndigheten og domstolen blir oppmerksom på vergemålet.

I punkt 6.5.3, siste avsnitt på side 31 foreslås at det skal gjøres unntak fra vilkåret om identifikasjon for offentlige myndigheter. Dette er fornuftig og viktig. Namsfogden har mulighet til å gjøre oppslag ut fra adresse. Dette er viktig for å avdekke samboerskap, hvem som bor på adressen i forbindelse med utkastelser eller om det er korrekt person vi kontakter, der det er usikkerhet i forhold til hvordan et navn skal staves. Rettssikkerheten blir bedret ved at namsmannen kan foreta rene adresseoppslag. Det gir mulighet for å gi relevante varsler slik at den det gjelder settes i stand til å ivareta sine interesser.

3.2 Taushetsbelagte opplysninger

Videre i høringsnotatet er det foreslått at det skal være taushetsplikt om opplysninger som fødested, foreldre, ektefelle/ registrert partner, barn, foreldreansvar, familienummer og DUF-nummer. Disse opplysningene har namsfogden per dags dato tilgang til. Opplysninger som

elektronisk kontaktinformasjon, adopsjon, samemanntall og utenlandsk identifikasjonsnummer har namsfogden ikke tilgang til.

Namsfogden i Oslo stiller seg positive til forslaget om at elektronisk kontaktinformasjon registreres i Folkeregisteret. Namsfogden i Oslo opplever ofte at folk ikke har korrekt adresseinformasjon i Folkeregisteret og at brev derfor kommer i retur. Elektronisk kontaktinformasjon vil effektivisere og forenkle kommunikasjonen mellom namsfogden og partene. Forslaget vil bedre mulighetene for reell kontradiksjon.

Namsfogden i Oslo er enig i de foreslåtte endringene og ser at den eksisterende tilgangen til opplysninger i Folkeregisteret videreføres til forslag om ny folkeregisterlov. Namsfogden ønsker i tillegg tilgang til overnevnte tilleggsopplysninger for å kunne gjennomføre en trygg og sikker saksbehandling.

4. Hjemmel for å hente ut opplysninger

I høringsuttalelsen foreslår departementet en ny bestemmelse i politiloven § 13 a. Ifølge denne bestemmelsen kan politiet, uten hinder av taushetsplikten, innhente opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for utføring av deres oppgaver. Namsfogdvirksomheten er blant politiets oppgaver, jf. politilovens § 2-7. Namsfogden i Oslo ser det dermed ikke som nødvendig med en særskilt lovendring som gir namsmannen hjemmel for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret.

En del av namsmyndigheten er lagt til domstolene og særnamsmenn. Disse har samme behov for opplysninger fra Folkeregisteret som den alminnelige namsmann. I høringsnotatet er det ikke tatt stilling til eventuelt behov for lovendring for disse. Da domstolene og særnamsmenn ikke er omfattet av politiloven vil det være nødvendig at de har egne hjemler for å kunne hente ut opplysninger.

Namsfogden i Oslo er avhengig av presise personopplysninger og jo mer informasjon vi har tilgjengelig, dess grundigere og mer korrekt blir vår saksbehandling, noe som igjen bidrar til økt rettssikkerhet. Vi er dermed positive til forslaget om synliggjøring i registeret om barn som har fast bosted som er delt mellom to foreldre, jf. punkt 6.2.1. Dette er med på å sikre at namsmyndighetene tar hensyn til barnet der det er relevant. Av samme årsak påpekes også viktigheten av at historiske opplysninger fortsatt bevares i Folkeregisteret, som nevnt under punkt 6.4.2.

Departementet foreslår at den det gjelder skal få opplysninger om hvem som har fått utlevert opplysninger om ham/henne. Departementet foreslår den samme ordningen som gjelder ved søk i skattelister. Ifølge skatteetatens nettside oppdateres opplysningene om hvem som har søkt på deg en gang i timen, se <http://www.skatteetaten.no/no/person/skatteoppgjor/sok-i-skatteliste/>. Ordningen kan ikke gjelde når offentlig myndighet gjør oppslag. Denne adgangen til å få informasjon kan vanskeliggjøre namsmannens saksbehandling.

Det forekommer at namsmannen må og skal behandle saker uten at forhåndsvarsling kan gis. Det vil da være fullstendig ødeleggende om den det gjelder, selv kan lese ut av et register at politiet gjorde oppslag for en time siden. For å unngå unndragelse av formuesgoder er det nødvendig med diskresjon. Likeens kan det gå riktig galt om saksøkte får tilgang på slik informasjon, i forbindelse med barneutleveringer eller tilbakeleveringer etter barnebortføringsloven.

De aller fleste saker som behandles av namsmannen og domstolen blir varslet. Når det blir varslet, er det neppe behov for noe særskilt varsel om at den samme myndighet har sjekket folkeregisteret.

5. Avslutningsvis

Namsfogden i Oslo er i det store og hele enig i de foreslåtte endringer av folkeregisterloven. Vi er også enige i at de opplysninger som er samlet i Folkeregisteret i dag bevares som et minimum. Videre finner Namsfogden det hensiktsmessig med utfyllende informasjon om eventuelle vergemål og opplysninger om et barn har delt bosted.

Vi er enig i at en av personvern hensyn muligens bør ha anledning til å se hvem som har gjort oppslag, men at en slik ordning bør forbeholdes oppslag gjort av private/enkeltpersoner og ikke oppslag gjort av det offentlige.

Med hilsen

Alexander Dey
namsfogd



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse

Data

2015 02774-6 008

12.05.2015

Høringssvar - ny folkeregisterlov

Det vises til forslag til ny folkeregisterlov, med frist for svar til Politidirektoratet 11. mai 2015.

Innledning

Det fremgår av høringsnotatet at lovforslaget er en "teknisk revisjon", med "noen materielle endringer". Det fremgår også at folkeregisterloven har langt på vei vært uendret siden 1970, og blitt til på et tidspunkt hvor "saksbehandlingssystemene" var annerledes enn i dag. Det påpekes at Skattedirektoratet har igangsatt et "moderniseringsprogram" for Folkeregisteret, som har som overordnet målsetting å "bidra til utvikling av kostnadseffektive folkeregistertjenester som leverer personopplysninger av høy kvalitet", og se på "samhandling og datautveksling på tvers av etater og sektorer, registerets tekniske basis og utviklings- og driftsmessige forhold". Videre opplyses det at det fremlagte forslaget vil legge til rette for at "det rettslige rammeverket kan være på plass samtidig med de tekniske og øvrige endringene i folkeregistreringen".

Forslaget til ny lov er relativt kort, og det fremgår heller ikke av høringsbrevet hvem som har vært engasjert i arbeidet med å utvikle ny lov. Slik Oslo politidistrikt leser høringsbrevet, er oppmerksomheten i stor grad rettet mot tekniske løsninger, saksbehandling osv., hvor reglene i stor grad er en "videreføring" av tidligere regelverk. Dette er slik vi ser det en snever og uhensiktsmessig tilnærming, hvor mange klare behov samfunnet har ikke blir ivare tatt.

Det er ingen tvil om at i motsetning til de fleste andre land har Norge i rundt 100 år hatt en velfungerende folkeregistrering, som er et gode for borgere og for samfunnet. Behovene som folkeregisteret skal dekke har likevel endret seg, ikke minst i forhold til samfunnsbeskyttelse og individbeskyttelse. Politiet har ansvaret for å bekjempe kriminalitet og ivareta sikkerhet – vi erfarer at Folkeregisteret og Folkeregisterets informasjon er svært viktige faktorer i dette arbeidet. Samfunnet må sikre seg at identitetsopplysninger/opplysninger i Folkeregisteret er korrekte og ekte, at kriminalitetsbekjempelse kan skje uten formelle hindre i Folkeregisteret, samtidig som individbeskyttelse også medfører behov som krever regeltilpasning. Det er vanskelig å se at forslaget til ny folkeregisterlov ser disse

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postguro: 7694.05.08319

behovene, og det kan se ut som om justisetaten i liten grad har fått medvirke med innspill til forslaget til ny lov. Slik vi ser det, er det også nyttig å diskutere hensiktsmessigheten av at Folkeregisteret skal høre under Skattedirektorat og Finansdepartement. At den historiske begrunnelsen for et folkeregister opprinnelig var fiskalt, kan ikke være en begrunnelse for at det alltid skal eller bør være slik. Etter vår oppfatning bør ny folkeregisterlov ha en bredere forankring og ivareta langt flere hensyn enn det som er situasjonen nå.

Oslo politidistrikt vil også vise til at arbeidet med det nye passregisteret også har relevans for Folkeregisteret. Passregisteret vil inneholde biometri, og saledes bidra til å sikre unike identiteter. Formentlig vil det kunne være hensiktsmessig om systemene kan utveksle informasjon. Dette må utredes og droftes nærmere.

Fremfor å gjennomgå forslaget punkt for punkt, vil Oslo politidistrikt redegjøre for enkelte meget praktiske problemstillinger som knytter seg til Folkeregisteret i var oppgaveutførelse.

Kvalitetskrav til fastsettelse av identitet

Identitet gir sosiale rettigheter, og tilgang til nødvendige goder, og ivaretar samfunnets behov for kontroll. Identitetsinformasjon og bevis for identitet er en nødvendighet i nesten i alle kontekster fra fødsel til død. Behovet for enhetlig ID-forvaltning med kvalitativt gode og sikre opplysninger er stort, men er ikke ivaretatt i dag.

Det er en kjensgjerning at det er relativt enkelt å få ekte identitetsdokumenter utstedt på grunnlag av gal informasjon. Høringsbrevet gir uttrykk for at "fullstendig sikkerhet for at enhver registrert identitet er riktig, vil være vanskelig og ressurskrevende å oppnå". Forslagets § 8-1 pålegger registermyndigheten å "kontrollere om fremlagte opplysninger og dokumentasjon er i samsvar med reglene i lov eller forskrift. Straks opplysningene er funnet å være i orden, skal de føres inn i registeret".

For så vidt gjelder retting av informasjon i Folkeregisteret, fremgår det av forslaget § 9-3 at det oppstilles krav om "klar" sannsynlighetsovervekt for at en identitet er falsk eller uriktig, for å registrere identiteten som utgått.

Var oppfatning er at ordlyden bør være sammenfallende med det øvrige sivilrettslige kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt. "Klar" i 3. ledd bør derfor sløyfes. Det er uheldig at det skal opereres med et annet krav til sannsynlighet enn i utlendingsrett/forvaltningsrett og strafferett. I straffesak kreves det at forholdet er bevist utover enhver rimelig tvil, mens i sivilprosess og forvaltningsrett kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt. En tredje størrelse, klar sannsynlighetsovervekt, havner i midten av disse, noe som kan være uheldig.

I tilfeller hvor identitetstvilen er avgjort ved straffesak, vil ikke problemet reises. Problemet kan imidlertid oppstå hvor dette avgjøres i ren forvaltningssak. Kan det for eksempel tenkes at utlendingsmyndigheten konstaterer at det er (alminnelig) sannsynlighetsovervekt for at en identitet er falsk eller uriktig, men identiteten blir fremdeles stående i folkeregisteret fordi det ikke foreligger *klar* sannsynlighetsovervekt? Dette er en meget praktisk problemstilling for politiet.

Dersom ordlyden blir stående, bør det være mulig å knytte en mulig aliasidentitet opp mot personens andre identitet i Folkeregisteret, slik som det gjøres i DUF. Det bør da fremgå en merknad om mulig alias ved relasjonssøk. Dette vil da fange opp kandidater med mulige

uriktige eller falske identiteter. Således vil aktuelle aktorer være klar over muligheten for falsk identitet, selv i tilfeller hvor det ikke er avgjort at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt.

Avslutningsvis for dette punktet vil Oslo politidistrikt gjøre gjeldende at det ikke klart fremgår hvem som har ansvaret for at opplysningene i Folkeregisteret er korrekte og kvalitativt gode. Dette må etter Oslo politidistrikts oppfatning tydeliggjøres. Når høringsbrevet i pkt. 1.4 gjengir hva man mener er Folkeregisterets oppgaver, synes det som om ansvar for kvalitet langt på vei fraskrives – selv om det erkjennes at det er "uheldig" om registeret inneholder falske eller uriktige identiteter (pkt. 6.3).

Sperret adresse – "kode 6" – «strengt fortrolig» sikkerhetstiltak

For å ivareta enkeltpersoners sikkerhet, har politiet adgang til på nærmere vilkår å skjerme identitets/personopplysninger i Folkeregisteret. Her blir ingen "ekte" informasjon endret, men hemmeligholdt. Dette til forskjell fra reglene i politiloven om "fiktiv identitet". Ordningen med "kode 6" er arbeidskrevende, og har store "hull" som kan føre til redusert sikkerhet for den trusselutsatte. Oslo politidistrikt har lenge anmodet om bedre regelverk rundt ordningen, og er av den oppfatning at det haster svært med å få dette på plass. I forslaget til ny folkeregisterlov er det ikke tatt hensyn til denne anmodningen. Vi ser ikke bort fra at dette kan skyldes manglende kunnskap om de behovene som ordningen skal ivareta.

"Kode 6" er ett av mange sikkerhetstiltak politiet kan bruke for å trygge en trusselutsatt person. Før man velger å benytte kode 6, vil det alltid vurderes om andre tiltak kan være tilstrekkelige. Kode 6 er det strengeste sikkerhetstiltaket politidistriktet kan bruke. Ordningen med fiktiv identitet (permanent bytte av navn og personnummer) administreres av Kripos og «nåloey» for slik tildeling er svært trangt. Dette er en ordning som pga. skifte av personnummer gir «deltakerne» langt bedre sikkerhet enn hva personer på kode 6 får. Dette til tross for at trusselen i "kode 6"- saker kan være like høy som for dem som får fiktiv ID.

Når politiet anser "kode 6" som nødvendig, er det fordi trusselen er så høy at andre tiltak vurderes som utilstrekkelige.

Å gi noen "kode 6" innebærer at et stort system settes i sving for å skjule personen i alle offentlige og private registre. Vedkommende må registreres utenom de vanlige systemene i NAV, helsevesenet, bank/forsikring, skole/arbeid/barnhage, strømleverandør, telefon/TV med mer. Listen er lang, og arbeidet med å tette alle "hull" er omfattende og meget ressurskrevende, både for politiet og andre instanser. I tillegg må personen selv være egnet og i stand til å følge de begrensninger i livsutfoldelse og kontakt med andre for at tiltaket skal ha sin hensikt. Personen må flytte fra gjeldende adresse og som oftest bytte navn. Disse tiltakene vil ha en virkning for den trusselutsatte, barn og andre nærmeste, og i mange saker også for den antatte trusselutøver – for eksempel en far som ikke får gjennomført samvær med sine barn. For å få til dette er politiet også avhengig av innleide partnere som fungerer som et "filter" for å beskytte adressen.

Likevel er sikkerheten som oppnås på denne måten svært skjør, og erfaringen har vist at det er nærmest umulig å skjerme trusselutsattes opplysninger i alle registrene hvor vedkommendes kan spores ved hjelp av personnummer. Årsaken til dette er at den trusselutsatte har og fortsatt må bruke sitt eget opprinnelige personnummer. Hensett til at

leger, tannleger, apotek, barnehager, banker, skoler, arbeidsgivere osv i det uendelige benytter seg av personnumre, må alle disse instansene – og mange flere – oppsøkes og forklares at den trusselutsatte må "gjemmes" bort. E-resepter kan ikke brukes, medisiner må hentes andre steder osv. Dette betyr også at den trusselutsatte mister mange viktige goder og lovfestede rettigheter – innkalling til helsetjenester er ett eksempel. Det er heller ikke gitt at alle arbeidsgivere synes det er tilstrekkelig attraktivt å ansette en søker til en jobb som vedkommende er kvalifisert og ønsket til – men som det er mye ekstra med – i form av spesialbehandling i registre, kanskje politiet som må redegjøre for bakgrunn og behov osv., osv. Dette kan ha alvorlige konsekvenser for personer som må etablere seg på nytt i en vanskelig livssituasjon. Og selv om mye lykkes, kommuniserer et stort antall offentlige registre med hverandre, for eksempel kommunale fakturasystemer, NAV, journalsystemer i helsevesenet, skolesystemer osv. Et livsviktig hemmelighold skal håndteres av et meget stort antall ansatte i mange organer, etater og systemer, som kanskje hverken er kjent med eller forstår viktigheten, behovet eller hvordan dette skal ivaretas.

Og selv om alt dette et stykke på vei lykkes, vil opplysninger lett avsløres ved at det er en knytning til historiske data i Folkeregisteret som viser sensitiv informasjon, og utleveres fordi det ikke oppfattes at informasjonen er "fortrolig". Pr. i dag er det slik at dersom et familiemedlem får mulighet til selv eller via andre å søke opp seg selv i registeret, og trykke på "historiske opplysninger", får vedkommende opp det nye navnet på den trusselutsatte. Adressen er sperret, men det nye navnet blir kjent. Dette er en sikkerhetsrisiko som er pekt på tidligere til SKD, som forvalter Folkeregisteret, uten at det er blitt tatt hensyn til.

En kortsiktig løsning på akkurat dette er å fjerne knytningen til historiske data, men for politiet er det åpenbart nødvendig å etablere muligheten for et midlertidig personnummer, som gjør at når trusselsituasjonen er endret eller borte, vil den trusselutsatte kunne gå tilbake til sin ekte identitet med korrekt historikk, og leve som tidligere.

Et midlertidig personnummer for personer med kode 6 vil gi en vesentlig økning av sikkerheten til den trusselutsatte. Vedkommende vil ikke kunne spores via konglomeratet av ulike registre hvor vedkommende er registrert, samtidig som han/hun gis økt livskvalitet ved at livet kan leves mer "normalt". For politiet vil det en slik ordning medføre en svært stor arbeidsbesparelse. Slik situasjonen er i dag må politiet bruke uforholdsmessig mye tid på å kartlegge hver enkeltperson som lever på kode 6 mht. hvilke registre de er i, kan komme i osv. Deretter må en sammen med de aktuelle etater/kandidater forsøke å lukke tilgangen til opplysninger om den aktuelle personen, noe som i mange sammenhenger har vist seg å være svært vanskelig. Etablering av en ordning med midlertidig personnummer vil også bety at politiet ikke trenger å avsløre ellers taushetsbelagt informasjon om den trusselutsatte ovenfor leger, arbeidsgivere, skoler osv., noe som man nå er avhengig av å gjøre, for å redegjøre for behovet for å "gjemme bort" den trusselutsattes personnummer. Det er ikke personnummeret i seg selv som er problemet, men at det ved hjelp av dette kan søkes opp opplysninger om den de gjelder, og dermed, direkte eller indirekte, få tilgang til vedkommendes adresse – en adresse som i følge kode 6 er streng fortrolig.

Et midlertidig personnummer må ikke ha noen sporbar knytning til det ekte personnummeret. Når trusselsituasjonen er endret eller opphørt, slik at vedkommende ikke lenger trenger å leve på kode 6, vil de involverte kunne gå tilbake til sin normalsituasjon med korrekte historiske opplysninger mv.

Det er vanskelig for politiet å forstå hvorfor det har vært så vanskelig å få gjennomslag for ordningen med et midlertidig personnummer for de som tildeles kode 6. Det ligger i sakens natur at disse personene lever med alvorlige trusler mot liv og helse, og at de derfor har behov for at samfunnet kan sette inn og bidra med hensiktsmessige beskyttelsestiltak. Som allerede redegjort for er bytte av personnummer i den perioden de lever på kode 6 en absolutt nødvendighet for å få dette til. Ordningen med midlertidig personnummer synes å ivareta dette behovet på en god måte.

Oslo politidistrikt understreker at det haster med å få på plass endringer i folkeregisterloven på dette punktet. Det er ingen tid å miste. Vi har stor kompetanse i å vurdere hvilke praktiske og systematiske forhold en er avhengige av for å oppnå en tilfredsstillende beskyttelse av trusselutsatte mennesker. Slik situasjonen er i dag medfører bruk av ordinært personnummer at samtlige som lever på kode 6 utsettes for stor og unødig fare for å kunne spores opp av trusselutøver. Dagens ordning medfører derfor at det er umulig å behandle disse sakene som «strengt fortrolige» i alle ledd. Det er derfor ingen tid å miste for å få til de nødvendige endringene vi her har foreslått.

Med vennlig hilsen



Sveinung Spørheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Runa Bunæs / J. Madsen,
C. H. Brenna

June Bellika

Fra: Kathrine Rogstad
Sendt: 12. mai 2015 07:15
Til: June Bellika
Kopi: Ellen-Sofie Terland
Emne: Høringsuttalelse folkeregisteret - forslag til bestemmelse - politiloven § 13 a

Hei!

Viser til vår innsendte høringsuttalelse om folkeregisterloven. Det er foreslått at det inntas en ny bestemmelse i politiloven § 13 a, noe vårt høringssvar ikke reflekterer. Kripos mener forslaget til ny hjemmel for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret er dekkende for vårt behov.

Vennlig hilsen
Kathrine Rogstad
seniorrådgiver

Kripos
Retts- og påtaleenheten

Telefon: (+47) 23 20 89 17
Mobil: (+47) 91 81 52 45
E-post: kathrine.rogstad@politiet.no
www.politi.no/kripos



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

NCIS Norway

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/00899

Sted, dato
Oslo, 11.05.2015

HØRINGSSVAR OM UTKAST TIL NY FOLKEREKISTERLOV

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 27. mars 2015 om utkast til ny folkeregisterlov og tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 14. april 2014 med svarfrist til direktoratet innen 11. mai 2015. Nedenfor følger Kripos' kommentarer til utkastet, inkludert merknader til enkelte bestemmelser.

Kvalitet på opplysninger i folkeregisteret

Etablering av rett identitet

I høringsnotatet beskrives folkeregisteret som sentralt i nærmest all offentlig personrelatert administrasjon. Kripos slutter seg til denne beskrivelsen. Opplysninger fra folkeregisteret benyttes i stor grad i gjennomføringen av Kripos' lovpålagte oppgaver, herunder i forebygging av kriminalitet, ved etterforskning og irettføring av straffbare forhold, samt ved ivaretagelsen av politiets sentrale registre.

Politiregisterloven med forskrift tillegger Kripos behandlingsansvaret for 17 av 19 sentrale politiregistre, nærmere bestemt reaksjonsregisteret, DNA-registeret, fingeravtrykksregisteret, politiets fotoregister, kriminaletterretningsregisteret, straffesaksregisteret, personidentitet- og politiopplysningsregisteret, saknetregisteret, etterlysningsregisteret, politioperativt register, lydlogg, arrestjournal, opptak av lyd og bilde i politiarrest, grensekontrollregisteret, informantregisteret og register for bekymringssamtaler. Folkeregisteropplysninger danner grunnlaget for registrering av personopplysninger i disse registrene, også i de registrene som benytter seg av biometri. Det er av vital betydning for gjennomføring av politiets oppgaver at opplysningene i folkeregisteret er korrekte, og at det sikres at ikke samme person opptrer med flere identiteter i folkeregisteret.

Som eksempel på viktigheten av etablering av korrekt identitet kan nevnes politiets reaksjonsregister. I reaksjonsregisteret registreres opplysninger om fysiske og juridiske personer som er ilagt straff, andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd. Blant annet registreres opplysninger om dom på betinget og ubetinget fengsel,

Kripos/

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo
Besøk: Brynsalléen 6, 0667 Oslo
www.politi.no/kripos

Telefon: (+47) 23 20 80 00
Telefaks: (+47) 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr: 974 760 827

forvaring, samfunnsstraff, bøter og rettighetstap, samt opplysninger om overføring til tvungent psykisk helsevern. Registeret danner grunnlaget for vandelskontroll og utstedelse av politiattester, og er også del av grunnlaget for gjennomføring av sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven. Kripos har sett eksempler på at fysiske personer har vært registrert med flere identiteter i folkeregisteret, hvorav den ene er registrert med flere strafferettslige reaksjoner i reaksjonsregisteret mens den andre fremstår med plettfri vandel. Dette utgjør en samfunnsrisiko, i det det muliggjør at personer som har begått kriminalitet kan få utstedt politiattest uten merknader og dermed være aktuelle for stillinger de ellers ville bli ansett uegnet for, for eksempel i politiet eller påtalemyndigheten. Disse personene vil også kunne sikkerhetsklareres under en av sine identiteter, med påfølgende potensiell risiko for rikets sikkerhet.

Det nåværende høringsutkastet går etter Kripos' mening ikke langt nok i å gi bestemmelser som skal sikre kvaliteten på opplysningene i folkeregisteret. Høringsutkastets § 3-2 om grunnlaget for registrert identitet synes å være et skritt i riktig retning, men det knytter seg likevel noen utfordringer til gjennomføringen. Se våre merknader til § 3-2 nedenfor.

Hvordan identitet skal etableres, og hvem som skal ha ansvaret for å gjøre det, er en del av en større diskusjon om identitetsforvaltning og tilgang til opplysninger på tvers av offentlige etater. Kripos mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig å tilrettelegge for en forbedring av offentlige myndigheters identitetsforvaltning gjennom folkeregisterloven.

Behandlingsansvaret for folkeregisteret

Det bør inntas bestemmelser i loven som klargjør hvor behandlingsansvaret for folkeregisteret skal ligge. Behandlingsansvarlig er pliktsubjekt etter personopplysningsloven, og er blant annet ansvarlig for kvaliteten på opplysningene i registeret. Å lovregulere behandlingsansvaret vil være et grunnleggende tiltak for å nå målet om bedre kvalitet på folkeregisteropplysninger.

Samtidig som behandlingsansvaret plasseres, bør det også inntas bestemmelser om databehandlere og hvordan disse skal behandle opplysninger. Distributørene av folkeregisteret har en rolle som faller innenfor definisjonen av en databehandler i personopplysningsloven § 2 nr. 5, og forholdet mellom disse og behandlingsansvarlig for folkeregisteret bør lovreguleres. Dette vil trolig bidra til bedre kvalitetsstyring og bedre konfidensialitet for opplysninger i folkeregisteret.

Politiets tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret

I høringsnotatet bes det særskilt om tilbakemelding på om nødvendig hjemmelsgrunnlag for politiets tilgang til folkeregisteropplysninger videreføres, jf. lovutkastets § 10-2 første ledd.

Kripos kan ikke se at politiet har rettslig grunnlag i særlovgivning til å innhente opplysninger fra folkeregisteret.

Hensynet til en effektiv statsforvaltning og politiets muligheter til effektiv og målrettet oppgaveløsning tilsier at politiet må gis hjemmel til å innhente både ikke-taushetsbelagte og taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret.

Kripos legger til grunn at formålet med endringen ikke har vært å frata politiet tilgang til opplysninger i folkeregisteret, og at behovet for fortsatt tilgang er opplagt. Behovet for tilgang begrunnes derfor ikke nærmere her.

Vi vil imidlertid foreslå at det tas inn en hjemmel på egnet sted i særlovgivningen.

Adressesperre for beskyttelse av trusselutsatte personer

Som et resultat av regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, del A, ble politiet ved forskrift 25. september 2012 nr. 909 med virkning fra 1. november 2012 tillagt beslutningsmyndigheten for adressesperre i folkeregisteret. Det følger nå av forskrift om folkeregistrering § 9-5 annet ledd at søknad om innsyn i graderte adresseopplysninger avgjøres av politiet, med unntak av barnevernssaker som avgjøres av barneverntjenesten.

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre, og forvalter og utvikler adressesperre som metode. Adressesperre er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte trusselutsatte personer. At en person er trusselutsatt vil si at personen står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet. Det kan typisk være snakk om vitner, informanter og ofre for æresrelatert vold eller vold i nære relasjoner.

Det finnes to typer adressesperre. Adressesperre kode 7 innebærer at den trusselutsattes adresse ikke skal utgis til private. Adresseopplysninger er likevel tilgjengelig for alle offentlige myndigheter som har tilgang til opplysninger fra folkeregisteret, eller fra kopiene hos offentlige myndigheter eller en av distributørene av folkeregisteret. Kode 7-adresseopplysninger er gradert FORTROLIG i henhold til beskyttelsesinstruksen.

En adressesperre kode 6 innebærer at opplysninger om adresse i utgangspunktet ikke skal utgis til noen. Personer med adressesperre kode 6 vil ved overføring av folkeregisterkopiene til distributørene være registrert med en adresse som tilhører Kripos. Den reelle adressen finnes bare i en del av folkeregistersystemet som kun er tilgjengelig for særskilt autoriserte personer i Skattedirektoratet. I tillegg blir personer som får innvilget kode 6 ofte anbefalt å bytte navn, slik at vedkommende ikke kan identifiseres ved hjelp av dokumenter hvor navn fremkommer, typisk på internett i forbindelse med idrettslag, barnehager, styreverv o.l. Kode 6-adresseopplysninger er gradert STRENGT FORTROLIG i henhold til beskyttelsesinstruksen.

Opplysninger som kan sperres

Høringsutkastets § 10-4 slår fast at opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen skal sperres og ikke utleveres. Det er ikke spesifisert nærmere hvilke opplysninger som kan sperres. Kripos ser det som positivt at muligheten til å sperre opplysninger ikke begrenses i lov. Slik ivaretas muligheten for å kunne tilpasse sperring etter de til en hver til gjeldende behov, og dermed sørge for at adressesperre forblir et effektivt beskyttelsestiltak.

Ved innvilgelse av adressesperre kode 6 sperres i dag adresseopplysninger og historiske opplysninger. Kripos ser imidlertid et behov for å kunne sperre ytterligere opplysninger. I denne sammenheng har Kripos vært i kontakt med Skattedirektoratet og fått aksept for at opplysningene registrert under «relaterte personer/detaljer» er sperret ved online oppslag i EVRYs kopi av folkeregisteret samt ved online oppslag i NAVs TPS-database.

Med tanke på det store antall personer som har tilgang til opplysninger i folkeregisteret hos andre direktemottakere av folkeregisteret, anser imidlertid Kripos at det er nødvendig å kunne sperre opplysninger registrert under «relaterte personer/detaljer» også hos andre mottakere enn EVRY og NAV.

Bestemmelsens siste ledd gir departementet anledning til å gi utfyllende bestemmelser i forskrifts form. Kripos forutsetter, at vi som nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre og forvalter og utvikler av adressesperre som metode, blir rådspurt i det videre arbeidet med ny lov og forskrift med hensyn til hvilke krav som må stilles til behandlingen av opplysninger som er sperret i medhold av beskyttelsesinstruksen.

Utlevering av sperrede opplysninger

Det vises til høringsutkastet punkt 5.3 om terminologi. Departementet foreslår å endre betegnelsen "offentlige myndigheter" til "offentlige myndigheter og virksomheter". Kripos viser i denne sammenheng til beskrivelsen av utleveringspraksis for kode 7-opplysninger ovenfor. Det er ikke ønskelig at disse opplysningene skal kunne utleveres til ytterligere mottakere enn i dag. Kripos legger derfor til grunn at endringen i terminologi ikke vil medføre endringer i dagens utleveringspraksis for disse opplysningene.

Se for øvrig om adressesperre i våre merknader til § 10-4.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Nedenfor følger merknader fra Kripos knyttet til den enkelte bestemmelse i forslaget til ny folkeregisterlov.

§ 2-2 Identifikasjonsnummer

Bestemmelsens fjerde ledd lovfester gjeldende praksis om tildeling av fødselsnummer ved etablering av dekkidentiteter som skal brukes av politiet.

Kripos har synspunkter til denne bestemmelsen. Da det nå er fastsatt at det skal avholdes et møte mellom de berørte politimyndigheter og Finansdepartementet velger vi imidlertid å ikke kommentere dette her. Våre merknader til denne bestemmelsen vil dessuten være unntatt offentlighet med hjemmel i politiregisterloven § 23 annet ledd.

§ 3-2 Grunnlaget for registrert identitet

Det er positivt at det synliggjøres for brukerne av folkeregisteret på hvilket grunnlag en identitet er registrert. Kripos ser imidlertid noen utfordringer ved den praktiske bruken av informasjonen.

Opplysninger fra folkeregisteret kopieres i dag fra en folkeregisterkopi og inn i politiets egne systemer og registre. Kun en liten del av politiets bruk av opplysninger fra folkeregisteret foregår ved at den enkelte bruker gjør direkteoppslag i folkeregisterkopien hos distributøren. Politiets systemer og registre har ikke funksjonalitet for å vise identitetskategori. Den foreslåtte kategoriseringen blir således ikke tilgjengelig for brukerne av disse systemene og registrene. Ved nyregistreringer og oppdateringer av politiets registre vil det av tids- og effektivitetshensyn ikke være gjennomførbart å foreta manuelle søk i folkeregisterkopien hos distributøren for å kontrollere identitetskategori. Nyten av tiltaket blir dermed vesentlig redusert for Kripos som behandlingsansvarlig for brorparten av politiets registre og for politietaten som bruker av registrene.

§ 9-1 Taushetsplikt

Det anses hensiktsmessig at taushetspliktsbestemmelsen i folkeregisterloven samordnes med taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven. Utover dette har Kripos ingen kommentarer.

§ 9-3 Retting av feil i registeret

Det oppstilles et vilkår i høringsforslagets § 9-3 annet ledd annet punktum om at krav om retting av opplysninger som ikke har betydning for personens rettigheter eller plikter må ha innkommet skattekontoret senest tre år etter registrering av opplysningen som kreves rettet.

Kripos ønsker i den forbindelse å synliggjøre at konsekvensene av en eventuell feilregistrering i folkeregisteret kan være vanskelige å forutse, og ikke er begrenset til «betydning for den enkeltes rettigheter og plikter» i forvaltningslovens forstand.

I forbindelse med gjennomføring av Kripos' lovpålagte oppgaver, herunder forebygging av kriminalitet og etterforskning av straffbare forhold, vil opplysninger fra folkeregisteret brukes som datagrunnlag, blant annet for etterretningsoppgaver og etterforskningskritt. Dersom opplysningene som hentes fra folkeregisteret ikke er korrekte, vil dette blant annet kunne medføre feilaktig registrering i politiets kriminaletterretningsregister, hvor familieforhold kan danne grunnlag for registrering, jf. politiregisterforskriften § 47-4 nr. 2. Det vil også kunne få konsekvenser i form av at en person uberettiget kan bli gjenstand for etterforskningskritt. Det utelukkes ikke at feilregistreringer i folkeregisteret også kan få andre konsekvenser enn de som er nevnt her.

Kripos' muligheter til å avdekke eventuelle feilregistreringer i folkeregisteret er i utgangspunktet svært begrensede, og eventuelle feil vil normalt ikke kunne avdekkes tidlig i en prosess. I det Kripos avdekker feilen, vil konsekvensene i mange tilfeller allerede ha oppstått. Slike feil vil kunne bidra til å redusere tilliten til politiet generelt i befolkningen, noe som anses som lite ønskelig.

Forslaget må etter Kripos' mening også sees i sammenheng med rettebestemmelsene i personopplysningsloven og annen lovgivning som regulerer behandling av personopplysninger, herunder politiregisterloven. Anledningen til å få rettet opplysninger med hjemmel i personopplysningsloven § 27 om retting av mangelfulle opplysninger eller politiregisterloven § 51 om retting, sperring og sletting av opplysninger med feil eller mangler er ikke tidsbegrenset. Et eventuelt krav om retting rettet mot offentlige myndigheter eller private virksomheter i medhold av disse lovene, vil måtte oppfylles dersom det kan godtgjøres at opplysningene som kreves rettet er mangelfulle eller feilaktige, uavhengig av om opplysningene kan ha konsekvenser for den registrertes rettigheter eller plikter i forvaltningsrettslig forstand. Det samme kravet bør også stilles til retting av opplysninger i folkeregisteret.

Vi foreslår på denne bakgrunn at muligheten til retting av opplysninger som ikke har betydning for personens rettigheter eller plikter ikke gjøres tidsbegrenset.

Det vises for øvrig til våre innledende kommentarer om betydningen av kvalitet på opplysningene i folkeregisteret.

§ 9-4 Endring etter beslutning om fiktiv identitet

Etter Kripos' syn vil regelverket fremstå som mer oversiktlig dersom bestemmelsen om endring av opplysninger etter beslutning om fiktiv identitet i forslagets § 2-2 tredje ledd annet punktum og bestemmelsen i forslagets § 9-4 slås sammen slik at dette samles i én bestemmelse.

§ 10-4 Sperrede opplysninger

Høringsutkastets § 10-4 annet ledd annet punktum viderefører folkeregisterforskriftens § 9-5 annet ledd og legger beslutningsmyndigheten for adressesperre i alle saker unntatt barnevernssaker til politiet. Etter Kripos' syn er dette en nyttig klargjøring av bestemmelsen. Det er også positivt at politiets adgang til å beslutte adressesperre lovfestes.

Det følger i dag av folkeregisterforskriften § 3-2 nr. 10 at adressesperring som er hjemlet i beskyttelsesinstruksen, med unntak for barnevernssaker, skal registreres på grunnlag av melding fra Kripos. Denne bestemmelsen er videreført i høringsutkastets § 10-4 annet ledd siste punktum, men med noen språklige endringer. Det er ikke angitt i merknadene til bestemmelsen om de språklige endringene er ment å medføre materielle endringer. Kripos legger til grunn at dette ikke er tilfellet, men foreslår likevel at teksten i § 10-4 annet ledd siste punktum endres slik at det fremkommer at politiet gir melding både om beslutning om sperring av opplysninger og melding om eventuelle endringer i beslutningen. Det foreslås samtidig at det i forskrift lntas en bestemmelse om at meldingen fra politiet skal komme fra Kripos. Dette vil videreføre dagens ordning, og slik Kripos ser det skape klarhet i prosessen, bidra til å sikre notoritet rundt meldinger om adressesperre, samt redusere muligheten for at svært sensitive opplysninger kommer på avveie.

Av hensyn til sikkerheten til trusselutsatte personer er det svært viktig at tilgangen til og muligheten for distribusjon av sperrede opplysninger begrenses. Kripos mener at det må stilles strengere krav til behandling av slike opplysninger, herunder at sperrede adresseopplysninger må underlegges særskilt tilgangsbegrensning. Dette begrunnes med at uvedkommendes tilgang til sperrede adresseopplysninger utgjør et stort skadepotensial. Dersom slike opplysninger kommer på avveier, vil det i verste fall kunne medføre at personer med beskyttelsesbehov kan bli utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse og frihet.

Videre er det på bakgrunn av opplysningenes art og potensielle skadeomfang viktig for Kripos at det kreves uttømmende og utvidet politiattest for samtlige ansatte som har befatning med kode 6- og kode 7-opplysninger.

Med hilsen



Vigeik Antun
ass. sjef Kripos

Saksbehandler Kathrine Rogstad
personvernrådgiver
Telefon: +47 23 20 89 17



Politidirektoratet

Deres referanse:

12/2667 SL MSR/KR

Vår referanse:

2015.0966.008

Sted, dato:

Oslo, 11.05.2015

Høring – forslag til ny folkeregisterlov

Nasjonalt ID-senter viser til høring fra Finansdepartementet datert 27. mars 2015 vedrørende ny folkeregisterlov, tilsendt fra Politidirektoratet 14. april 2015, med svarfrist 22. mai 2015.

Innledningsvis vil Nasjonalt ID-senter si at vi imøteser Finansdepartementets revidering av gjeldende folkeregisterlov. Vi ser også positivt på at enkelte bestemmelser som står i dagens folkeregisterforskrift nå tas inn i loven.

Generelt

Vi ser at det innledningsvis presiseres at arbeidet med modernisering av regelverket utføres parallelt med moderniseringsarbeidet og at det tas høyde for at det kan bli aktuelt med senere endringer i regelverket som følge av valg av løsninger i programmet for modernisering av Folkeregisteret.

Det slås i punkt 6.3 andre avsnitt fast at Folkeregisteret ikke skal inneholde biometriske data. Nasjonalt ID-senter ønsker økt bruk av biometri for sikker identifisering og verifisering av personer som oppholder seg i Norge. Vi støtter arbeidet med å etablere en knytning mellom biometriregistrering og registrering i Folkeregisteret. Det bør i den forbindelse vurderes om biometriregistre i størst mulig grad bør kommunisere med Folkeregisteret, for å få registrert flest mulig som oppholder seg i Norge med en «unik» identitet. Da vil man i større grad kunne låse en identitet til en person og dermed hindre at en person kan benytte seg av flere identiteter.

§ 3-2 Grunnlaget for registrert identitet

Nasjonalt ID-senter støtter forslaget om at det i Folkeregisteret bør fremkomme på hvilken måte identiteten har blitt kontrollert og dokumentert. I forslaget til ny § 3-2 står det «Til hvert fødsels- eller d-nummer kan det registres opplysning om på hvilket grunnlag vedkommendes identitet er registrert.» Vi anbefaler at «kan» endres til «skal».

I registreringen bør det også fremkomme hvilket dokument som er forevist og hvilken dokumentkontroll som er foretatt. Vi legger til grunn at det i formuleringen «personlig fremmøte» også inkluderes en «personkontroll» hvor det inngår en sammenlikning av personen som har møtt opp, med personen i det fremviste dokumentet.

Nasjonalt ID-senter støtter også forslaget om at registrering av identiteten bør deles inn i nivåene «unik, kontrollert eller ikke kontrollert». Nasjonalt ID-senter har sammen med 14 aktører i et ID-nettverk startet et arbeid med å lage en veileder for identitetskontroll. Dette nettverket består av Vegdirektoratet, Skattedirektoratet, Politidirektoratet, Brønnøysundregistrene, Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet, Finans Norge, NAV, Helsedirektoratet, Utenriksdepartementet, NorSIS, Toll- og avgiftsdirektoratet, NOKUT, Nasjonalt ID-senter og Datatilsynet. Dette arbeidet har også fokus på viktigheten av en risikobasert tilnærming til identitetskontroll. Det vil si at for noen tjenester vil det være behov for en mer sikker identitet enn ved andre. Inndelingen i tre tillitsnivåer for registrert identitet i et nytt folkeregister vil være i samsvar med metodikken i veilederen for identitetskontroll.

Vi foreslår at presiseringen av hva som ligger i de ulike begrepene «unik, kontrollert eller ikke kontrollert» slik det er beskrevet under punkt 6.3 siste avsnitt, enten nedfelles i forskrift eller instruks slik at alle instansene som benytter seg av opplysningene i Folkeregisteret har en felles forståelse av hva som ligger i de ulike begrepene.

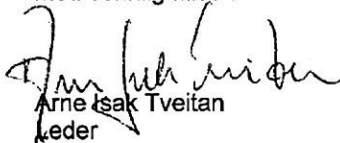
Vi forutsetter også at det for å få en identitet kategorisert som «unik», også er foretatt en kontroll som inkluderer både person- og dokumentkontroll.

§ 10-5 Varsling til brukere av registeret

Forslaget til ny § 10-5 viderefører folkeregisterloven § 14 og folkeregisterforskriften § 9-7.

Nasjonalt ID-senter ser positivt på presiseringen som er inntatt i nytt forslag om at det kan varsles ved mistanke om at registrerte personopplysninger knytter seg til en falsk eller uriktig identitet. Ved å innta dette eksplisitt i loven mener vi at viktigheten av at det meldes fra i tilfeller hvor det er mistanke om bruk av falsk eller uriktig identitet, synliggjøres i større grad enn det som er tilfellet i dag.

Med vennlig hilsen


Arne Isak Tveitan
leder


Zeynep Beck
seksjonsleder

Saksbehandlers navn:
Hanne Tannvik Svendsen
hanne.svendsen@nidsenter.no
+47 957 27 667



Politidirektoratet
Pb 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse

Var referanse
201500330

Dato
11.5.2015

Unntatt offentlighet

Hørings svar – Utkast til ny folkeregisterlov

Vi viser til e-post fra Politidirektoratet (POD) av 14.4.2015, vedlagt høringsnotat fra Finansdepartementet med utkast til ny folkeregisterlov. Frist for kommentarer til høringsnotatet er satt til 11.5.2015. PU har fått utsatt frist til 12.5.2015.

1. Oppsummering av hovedinnholdet i PUs tilbakemelding på høringsnotat

Tilgang til opplysninger i Folkeregisteret er relevant for Politiets utlendingsenhet (PU), blant annet i forbindelse med ID-undersøkelser av utenlandske borgere som ankommer, sammenholdt med opplysninger om familierelasjoner bosatt i Norge.

Høringsnotatet oppsummerer arbeidet med modernisering av Folkeregisteret, drøfter behovet for revisjon av folkeregisterloven, ser på forslagens personvernmessige konsekvenser, tar opp lovtekniske spørsmål, samt har en gjennomgang av utkastet til ny folkeregisterlov. For PU er de sentrale temaene formålsbestemmelsen, grunnlaget for registrering av identitet, endring av registrerte opplysninger og hjemmel for utlevering av opplysninger. Våre tilbakemeldinger er hovedsakelig knyttet til disse punktene.

PU registrerer at det er en viss avstand mellom målsetting og ambisjoner som presenteres, og det som er realiteten når det gjelder kvaliteten på ID-opplysningene som legges inn i registeret. PUs vurdering er at høringsnotatet i liten grad behandler de utfordringer offentlige myndigheter har når det gjelder muligheten for å etablere falske identiteter og flere identiteter i Norge.

PU har en særskilt innsikt i ID-problematikken på utlendingsfeltet, blant annet om hvor vanskelig det er å klarlegge rett identitet, om hvor enkelt det er å etablere falsk identitet, og å få registrert og kunne benytte flere identiteter. Omfanget av problemet er ikke enkelt å få statistikk på, men kvalitative rapporter, kunnskap om mangler i utlendingsregelverket som gir muligheter for misbruk, samt politiets erfaringer bør tas i betraktning ved vurdering av tekniske løsninger og ny lov for Folkeregisteret.

Videre mener vi at når det lages nye tekniske løsninger for Folkeregisteret og ny lov, bør anledningen benyttes til også å se på utfordringene som ligger i at ansvar i ID-forvaltningen i Norge er delt. Sektoransvaret gjør at ulike deler av offentlig forvaltning har forskjellige

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Okernveien 11-13
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

oppgaver knyttet til registrering og avklaring av ID-opplysninger, og i varierende grad kan bestemme endringer av registrerte opplysninger. Konsekvensen er at ingen etater sitter med helhetsbildet av id problematikken, med de fallgruver det kan skape.

I forlengelsen av dette er det etter vårt syn en svakhet at høringsnotatet og lovens formalsbestemmelse legger til grunn at aktører som bruker opplysningene må kunne ha tillit til at opplysningene med høy grad av sannsynlighet er korrekte, og at Folkeregisteret ikke inneholder falske eller uriktige identiteter, samtidig som det legges til grunn at Folkeregistermyndigheten ikke har ansvaret for det materielle innholdet i meldingene fra andre offentlige myndigheter som registreres. Med kunnskap om ID-problematikken på utlendingsfeltet blir dette en noe forenklet tilnærming til et alvorlig og voksende samfunnsproblem. Dersom registermyndigheten er informert om manglende kvalitet på opplysningene innenfor et bestemt rettsområde, bør ikke opplysningene uten videre legges inn i registeret, idet opplysningene i Folkeregisteret vil miste sin troverdighet. Tiltakene som foreslås for å motvirke effekten av dette, er ikke helt treffende i forhold til problemstillingen, se PUs vurderinger i pkt. 6.3.

Den sentrale og overordnede problemstillingen er: Hvilke krav bør det stilles til kvaliteten av opplysningene om identitet som registreres i Folkeregisteret, og hvem skal være ansvarlig for kvaliteten?

Ved utforming av registeret og regelverket nevnes at det også bør ses hen til økningen i alvorlige lovbrudd som identitetstyveri. Regler om personvern må ta høyde for endringer i kriminalitetsbildet, og ikke sperre for utveksling av informasjon som i fremtiden kan bli tilgjengelig, for eksempel om og når tekniske løsninger for knytning mellom biometri og person er på plass. Vi viser til våre kommentarer i pkt. 6.5 om utlevering av opplysninger og hjemmelstiltgang.

Nedenfor følger PUs generelle synspunkter i del 2 og 3, og kommentarer til de enkelte punktene i høringsnotatet i del 4.

2 Innledning – generelle bemerkninger

2.1 *Arbeidet med nytt Folkeregister – målsetting og formål*

Det fremgår av høringsnotatet at det er en langvarig prosess som ligger bak utkastet til ny folkeregisterlov. Skattedirektoratet etablerte i 2010 "Program for modernisering av Folkeregisteret", som bygger på Grunndatarapporten fra 2007 ("Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet"). Programmets overordnede mål er å bidra til *"utvikling av kostnadseffektive folkeregisterjenester som leverer personopplysninger av høy kvalitet i tråd med samfunnets behov. Programmet skal blant annet se på Folkeregisterets fremtidige rolle som sentralt personopplysningsregister, samhandling og datautveksling på tvers av etater og sektorer, registerets tekniske basis og utviklings- og driftsmessige forhold"*

En rekke deltakere fra de store offentlige brukerne av personopplysninger og privat sektor har deltatt i Programmet. Det er sett på samspill med andre registre, foreslått en datamodell for Folkeregisteret og vurdert behovet for endringer i regelverket. Programmet anbefalte i 2010 en videreføring av dagens basismodell, men med betydelig moderniserte funksjoner

for å håndtere samhandling med andre virksomheter. Det er foreslått ny teknisk løsning for i fremtiden å kunne håndtere biometrisk knytning mellom identitet og fysisk person. Det fremgår av høringsnotatet at ved å fremme forslag til ny folkeregisterlov nå, legges det til rette for at det rettslige rammeverket kan være på plass samtidig med de tekniske endringene i folkeregistreringen. Finansdepartementet tar hovedsakelig sikte på en teknisk revisjon av gjeldende folkeregisterlovgivning, men loven inneholder også enkelte materielle endringer.

Til tross for omfattende grunnlagsarbeid med deltakere fra store brukere i offentlig og privat sektor, er det etter vårt syn grunn til å spørre om lovutkastet i tilstrekkelig grad gir et rettslig rammeverk tilpasset de nødvendige tekniske endringene politiet mener Folkeregisteret bør foreta.

2.2 Dagens utfordringer og overordnet malsetting innenfor ID-forvaltningen

Det som i dag fører til at arbeidet med å avdekke falske identiteter er ressurs- og tidkrevende er blant annet mangelfull datakvalitet, at forskjellige registre ikke samhandler /utveksler informasjon og manglende samhandling mellom etatene (politiet, Utlendingsdirektoratet, FREG, NAV). I tillegg kommer mangelfullt ajourhold av personer med d-nummer i folkeregisteret, politiets begrensede tilgang til opplysninger i FREG, samt misvisende og/eller direkte feilføringer i FREG. Videre er det uheldig at historikk til et d-nummer, som er annullert/slettet i FREG, ikke er tilgjengelig for politiet i ettertid.

Bedre tekniske/elektroniske løsninger er nødvendige for å forenkle samhandlingen mellom etatene. PU mener at offentlig ID-forvaltning i tråd med Folkeregisterets formål, best ivaretas i dagens samfunn ved at Folkeregisteret inneholder biometriske data (fingeravtrykk) om den enkelte. Det anbefales at det tas inn en bestemmelse om at biometriske data *kan* lagres, og at utfyllende bestemmelser gis i forskrift. Alternativt (eller i påvente av teknisk løsning for lagring av biometri) må det ved registrering i Folkeregisteret være en kontrollfunksjon ved at fingeravtrykk opptas og sjekkes opp mot fingeravtrykk i andre registre; det alminnelige fingeravtrykkregisteret, utlendingsregisteret og passregisteret (forslag om biometriske data i passregisteret er ventet på høring før sommeren), samt fingeravtrykk avlagt ved utstedelse av Nasjonale ID-kort. Adgang til å føre kontroll mot utlendingsregisteret forutsetter imidlertid endring av utlendingslovens bestemmelser om lagring og sletting av fingeravtrykk i § 101, jf. utlendingsforskriften § 18-4.

Ved registrering av identitetsopplysninger for utenlandske borgere, blir kvaliteten på registreringene aldri bedre enn grunnlagsmaterialet. Det er et overordnet mål når det gjelder registrering av identitet til utenlandske borgere at:

- ingen skal være registrert med flere identiteter i Norge
- identiteten i Norge skal være samsvarende med identiteten i hjemlandet,
- eller identiteten samsvarer med registreringer i andre land, for eksempel bør ingen inneha oppholdstillatelse i en annen identitet i Italia eller Spania, enn den de er registrert med i Norge

2.3 Politiets og PUs oppgaver innenfor ID-forvaltningen

Politiet har et overordnet og generelt ansvar for å avklare identiteten til utlendinger for å utøve kontrolloppgaver og ivareta samfunnssikkerheten. Politiet utover dette ansvaret ved

grense-/innreisekontroll, generell kontrollvirksomhet, forberedende behandling av utlendingssaker og ved uttransportering av utlendinger.

PU har det nasjonale ansvaret for registrering og identitetsfastsettelse av asylsøkere ved ankomst. PU har i tillegg et nasjonalt ansvar for å bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker som hører inn under distriktene. PU har også oppgaver i forbindelse med inn- og utreisekontroll i for eksempel de såkalte Dublin-sakene.

Politiet har behov for å identifisere utenlandske borgere i ulike sammenhenger:

- 1 Ved saksbehandlingen innen utlendingsforvaltningen – vedtakssaker
- 2 Asylsaksbehandlingen
- 3 Som ledd i kriminalitetsbekjempelse
- 4 Under etterforskning av straffesaker
- 5 For å avdekke personer som søker opphold i landet for å skjule kriminelle handlinger
- 6 For å avdekke personer som kan utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet
- 7 For å avdekke personer som tidligere er utvist og har innreiseforbud i Schengenområdet
- 8 For å avsløre personer med ulovlig opphold i forbindelse med grense- og territorialkontroller
- 9 Uttransport av personer uten lovlig opphold i Norge

Med unntak av nr 1 og nr 2, hvor praksis er graderte krav til identitet (dokumentert eller sannsynliggjort) for å få oppholdstillatelse, har politiet behov for en sikker identitet for å utføre oppgavene. Identiteten må være klarlagt.

ID-vurderinger som gjøres i utlendingssakene benyttes av flere etater. At utlendingsmyndighetene i størst mulig grad registrerer korrekt identitet på en person, gir økt trygghet også for annen offentlig forvaltning.

Riktig identitet er derfor viktig også for andre etater og institusjoner som:

- Skatteetaten
- NAV
- Finansinstitusjoner
- Utdanningsinstitusjoner m.fl.

ID-arbeidet i dag er komplisert, spesielt med tanke på at politiet og utlendingsforvaltningen opererer med forskjellige vurderinger og registreringer av identitet, i kategoriene: sannsynliggjort identitet og klarlagt/bekreftet/verifisert/dokumentert identitet.

Et grunnleggende utgangspunkt når politiet sjekker opplysninger i ulike registre er at det handler om identifisering og avklaring av ID i ulike sammenhenger. Siden rettigheter og plikter i samfunnet er knyttet opp til det enkelte individ, er det helt sentralt for alt politiarbeid at identifiseringen er korrekt.

Identitetsproblematikk, misbruk av identiteter, bruk av falske og flere identiteter representerer en betydelig utfordring for myndighetene. ID-problematikk har blitt et såpass

omfattende problem, nasjonalt og internasjonalt, at det i økende grad vanskeliggjør politiets oppgaver.

3 ID-rettslige problemstillinger i utlendingsaker

3.1 Rettslige utgangspunkter

Spørsmålet er hvilken myndighet er det som kan "bestemme" hva som er "rett identitet" til en utenlandsk borger? I dag er ikke ansvaret entydig avklart eller hjemlet i lov. Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda tar stilling til identitet i den grad det er nødvendig for å vurdere om vilkårene for en oppholdstillatelse er oppfylt. Skatteetaten behandler endringer av navn og fødselsdato etter at en oppholdstillatelse er gitt, men likevel er praksis slik at Utlendingsdirektoratet vurderer og avgjør endring av identitet etter at oppholdstillatelse er gitt.

Utlendingsdirektoratet benytter begrepene sannsynliggjort identitet, ikke sannsynliggjort og dokumentert identitet (hvor det stilles krav om pass eller reisedokument med nødvendig notoritet). Opplysningene registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Gjennom flere år med retningslinjer har det utviklet seg en fast praksis for hva som kreves for at lovens og forskriftens vilkår skal anses oppfylt når det gjelder "dokumentert" identitet i oppholdssaker, og "sannsynliggjort" identitet i asylsaker.

Utlendingsdirektoratet har nylig hatt på høring endringer i deres ID-rundskriv RS 2012-009. Begrepet dokumentert identitet er foreslått (på sikt) fjernet, slik at det kun skal registreres om en ID er sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort, samt at det skal registreres om utlendingen har fremlagt dokumenter. I de oppholdssakene hvor praksis har vært krav om fremleggelse av ID-dokumenter med nødvendig notoritet for å få tillatelse, er det nå foreslått at det er tilstrekkelig om utlendingene fremlegger dokument som ifølge reisedokumenttabellen er et gyldig reisedokument. Det skal folgelig ikke lenger stilles krav om dokumentet har tilstrekkelig notoritet, dvs. om dokumentet er utstedt på bakgrunn av betryggende rutiner, registrerte og etterprøvbare opplysninger. I mange land har dokumentene svært lav notoritet.

I dag er det Utlendingsdirektoratets og Utlendingsnemndas ID-vurderinger som er grunnlaget for registrering av ID i Folkeregisteret. Det vil si at sannsynliggjort identitet (51^o) er tilstrekkelig. Det er dette grunnlaget andre aktører må forholde seg til når de benytter opplysningene som er registrert i Folkeregisteret. Videre kan det med henvisning til ovennevnte forvaltningspraksis problematiseres om "sannsynliggjort" identitet, virkelig er sannsynliggjort med 51^o. Så fremt beskyttelsesgrunnlaget er slått fast, kan Utlendingsdirektoratet også gi tillatelse uten at identiteten er sannsynliggjort, se RS 2012-009 pkt. 6.4.1. I disse tilfellene blir identiteten registrert i DUF som "ikke-sannsynliggjort".

3.1.1 Regulering i utlendingsloven og internasjonale forordninger

Utlendingslovens § 100, jf. utlendingsforskriften § 18-1 m.fl.

Utlendingsloven § 100 regulerer i hvilke tilfeller det *kan* tas fingeravtrykk. Utlendingsforskriften § 18-1 annet ledd gir bestemmelser om når det *skal* opptas fingeravtrykk. Relevant for utlendinger som kan få oppholdstillatelse er at dette gjøres ved

søknad om beskyttelse, når utlendinger ikke kan dokumentere sin identitet og ved mistanke om at utlendinger oppgir uriktig identitet. Avtrykkene lagres i utlendingsregisteret, men som det fremgår av reglene i forskriften § 18-4, skal fingeravtrykkene slettes når det er innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Dersom identiteten ikke er bekreftet med dokumentasjon med nødvendig notoritet, slettes fingeravtrykkene ved innvilget statsborgerskap. Gjennom forslaget til praksisendring om å legge til grunn reisedokumenter uansett grad av notoritet, vil personer som er registrert med sannsynliggjort identitet i DUF, og fremlegger slikt dokument, få fingeravtrykkene slettet allerede når de får permanent oppholdstillatelse. Om mulige konsekvenser av en slik praksisendring, redegjøres for i 3.2.

Eurodac-forordningen – utlendingsloven § 101, jf. forskriften § 18-5

Eurodac åpner for opptak eller lagring av fingeravtrykk ved fire tilfelle:

1. Opptak og lagring ved registrering av asylsøker, jf forordningens art 9.
2. Opptak og lagring ved ulovlig grensepassering over Schengen yttergrense, jf forordningens art 14.
3. Sok ved ulovlig opphold i Norge, jf forordningens art 17.
4. I tillegg åpnes det for sok i Eurodac knyttet til rettshandhevelse.

Eurodac er et datasystem der fingeravtrykksopplysninger blir sammenliknet og lagret. Eurodac ble opprettet 15. januar 2003, og er videreført i ny Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 63/2013 av 26. juni 2013. Forordningen trådte i kraft 20. juli 2015. Eurodac ble opprettet som et virkemiddel for en effektiv gjennomføring av Dublin-regelverket.

Vilkårene for innhenting av fingeravtrykksopplysninger for sok og/eller overføring av opplysninger til Eurodac følger av Eurodac-forordningens art. 9, 14 og 17.

Det er et vilkår for overføring av fingeravtrykksopplysninger til Eurodac at personen "er 14 år eller eldre" jf forordningens art 9 (1) og art. 14 (1). Fingeravtrykksopplysningene skal ikke overføres til Eurodac når søkeren ikke har identitetsdokumenter og det er tvil om at utlendingen har fylt 14 år.

Bestemmelsen i forordningen gir heller ikke adgang til å oppta eller lagre fingeravtrykk i Eurodac-databasen på overføringsflyktninger, jf utl § 35.

Det følger videre av art 14, jf art 16 i Eurodac-forordningen at lagring av fingeravtrykk på personer som har reist ulovlig inn over Schengen yttergrense, kun skal lagres i 18 måneder. Imidlertid anviser art 16 andre ledd bokstavene a-c at fingeravtrykkene skal slettes forut for fristen på 18 måneder, dersom personen har fått et oppholdsdokument, personen har reist ut av medlemsstatenes territorium eller personen har fått statsborgerskap i en medlemsstat.

3.2 Bruk av falsk identitet og etablering av flere identiteter

En rekke undersøkelser og evalueringer på utlendingsfeltet har påpekt økende samfunnsproblem med bruk av falske ID-dokumenter, bruk av uriktig identitet og bruke av flere identiteter. Her vises til bl.a. Nasjonalt ID-senters sluttrapport - Kartlegging av ID-arbeid.

Det er store utfordringer for utlendingsmyndighetene at utlendinger som søker beskyttelse eller annen oppholdstillatelse, ankommer uten reisedokumenter. I dag tas det opp biometri av utlendinger i visse tilfeller, men biometri lagres i forskjellige databaser, avhengig av sakstype. Det gjør at utlendinger i Norge kan være registrert med forskjellige identiteter i forskjellige databaser, og på den måte kan opptre med ulike identiteter i Norge. Vi viser til Nasjonalt ID-senter sin rapport om Biometri og identitet, som fastslår at behovet for en sikker identifisering og verifiseringsmetode i utlendingsforvaltningen underbygges av at stadig flere blir avslørt i identitetsmisbruk. Rapporten viser til at biometrisk identitetskontroll vil redusere mulighetene for identitetsforveksling og identitetstyverier, og forhindre at utlendinger opererer med ulike tillatelser under ulike identiteter.

Vi viser også til KRIPOS' rapport: Den organiserte kriminaliteten i Norge - Trender og utfordringer 2011-2012, hvor det fremheves at falsk ID også er sentralt ved grensekryssende kriminalitet og at grensekryssende kriminaliteten øker i omfang. Det vises her til de samme forholdene som er nevnt rapporten til NID; man kan enkelt etablere falske og/eller få flere identiteter i Norge. Modus kan for eksempel være at en utenlandsk borger som ikke har avlagt fingeravtrykk og som har fått oppholdstillatelse kan søke om beskyttelse under en annen identitet. Enkelte personer har fått permanent opphold, og noen kan ha fått norsk statsborgerskap.

Ingen skal være registrert med flere identiteter i Norge, eller i andre land. For å forhindre etablering av flere identiteter kreves i tilfelle langt bedre utveksling av biometriske opplysninger på tvers av land, enn det Eurodac gir hjemmel for. I dag er følgende tilfelle mulig: en norsk borger er født og oppvokst i Norge, personen ser utenlandsk ut og snakker flytende et språk fra et "typisk asylland". Personen får utstedt norsk biometrisk pass. Deretter søker personen asyl under et annet navn og avlegger fingeravtrykk, uten at det gir treff i Eurodac. Dette er mulig fordi det ikke er kobling mellom biometri i nasjonale registre (f.eks passregisteret) og biometri opptatt i asylsporet. Personen kan dermed hvitvaske en ny identitet uten at norske myndigheter har mulighet til å fange opp at dette er samme person. Tilsvarende hull finnes for alle borgere fra andre EU-land. Borgere av Italia og Spania kan komme til Norge og søke asyl under en annen identitet uten at norske myndigheter klarer å fange opp at de er EU-borgere.

Et mulig tiltak for å forhindre hvitvasking av identiteter er at det nasjonale passregisteret fungerer som fingeravtrykkskilde, når det opptas nye fingeravtrykk i asylsaker, eventuelt med mulig utvidelse til flere Schengenland.

Eksempel på etablering av flere identiteter, kan være som følger: NN er registrert i FREG med tre forskjellige identiteter og med tre forskjellige statsborgerskap. NN har et norsk fødselsnummer registrert i sin riktige identitet, fødselsnummer er knyttet til et DUF-nr. NN har i tillegg et norsk d-nummer med falsk identitet nr 1, d-nummeret er ikke knyttet til et DUF-nr i FREG. NN har et annet D-nr med falsk identitet nr 2, dette d-nummeret er ikke knyttet til et DUF-nr i FREG.

Bestemmelsene om sletting av fingeravtrykk i utlendingsloven og Eurodac-forordningen, sett i sammenheng med manglende utveksling av biometriske data, muliggjør i altfor enkel grad hvitvasking av id og besittelse av flere identiteter. Som eksempelet ovenfor viser kan svakheten i lovgivningen medføre at omfanget av id-misbruk kan bli stort.

PU mener det er særlig uheldig at det ikke opptas fingeravtrykk av barn under 14 år i henhold til Eurodac-forordningen. Fra PUs side fremstar det som en lite hensiktsmessig bestemmelse for å sikre personvernet til barn. Tvert imot kan manglende opptak og kontroll av fingeravtrykk av mindreårige asylsøkere legge grunnlaget for irregulær forflytning av barn over landegrensene.

PU avdekker regelmessig bruk av falsk identitet i Norge i forbindelse med tvangsreturarbeidet. Dette gjelder både i forbindelse med utsendelse av utlendinger som har fått avslag på sin søknad, og tvangsretur av utlendinger som har hatt oppholdstillatelse, men som er blitt utvist på grunn av ilagt straff i Norge.

Illustrerende eksempler som synliggjør alvoret i disse sakene er tilfeller hvor PU henter utlending i fengselet etter endt soning, for id-avklarende undersøkelser og uttransport:

Eksempel 1: Utlending fikk innvilget asyl som borger av Liberia i 2004. Noen år senere ble han domt til flere års fengsel for gruppevoldtekt. Ettersom borgere av Liberia ikke lenger ansett som vernet mot retur, ble utlendingen utvist og ilagt varig innreiseforbud. Da PU fremstilte vedkommende for liberiske myndigheter, fremkom det at han ikke var borger av Liberia. Etter omfattende ID-arbeid, ble utlendingens identitet og nasjonalitet verifisert – han var borger av Nigeria.

Eksempel 2: Somalisk borger sonet for omfattende sedelighetsforbrytelser. Han fikk i sin tid oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, men ble ikke ansett vernet mot retur, og ble ilagt varig innreiseforbud på grunn av de straffbare forholdene. Tvangsretur til Somalia er i praksis ikke gjennomførbart, men i forbindelse med løslatelsen ble PU kontaktet av lokalt politidistrikt etter bekymringsmeldinger fra fengslet om fare for nye lovbrudd og at vedkommende ikke burde oppholde seg i landet. PU undersøkte saken og avdekket at han også hadde fått innvilget en tillatelse som borger av Tanzania, i familiegjenforening med en kvinne fra Tanzania. Det er verdt å merke seg at på denne identiteten var han ikke registrert med noen straffbare forhold.

Eksempel 3: Oppgitt borger av Senegal fikk avslag på søknad om asyl. Han ble domt til fengsel for narkotikaforbrytelser. Ved løslatelse forsvant han. I forbindelse med en familievoldsak hvor en borger av Nigeria nektet å avlegge fingeravtrykk, slik at disse ble tatt med tvang, ble det avdekket at vedkommende var identisk med personen som hadde fått avslag, var varig utvist pga. straffbare forhold og som var registrert forsvunnet for et par år siden. Han hadde nå en søknad til behandling om familiegjenforening med dansk borger bosatt i Norge, hadde nigeriansk pass utstedt i et annet navn og fødselsdato, og hadde også fått innvilget oppholdstillatelse i Italia.

3.3 Generelle erfaringer med bruk av falsk identitet innen bestemte portefoljer

Jordan/ palestinerne: Enkelte arabere fra andre land (særlig Jordan) har oppgitt å være fra Vestbredden og Gaza. Det må ses i sammenheng med at alle som var derfra en periode på 2000-tallet fikk innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Oslo Politidistrikt laget i 2011 en rapport om statsløse palestinere som viste seg å være borgere av Jordan. PU har gjennom identifiseringsarbeid og verifikasjoner opp mot det jordanske folkeregisteret avklart riktig identitet for noen av disse.

Irak/ Syria: Østfold politidistrikt har erfart at en rekke personer som tidligere har søkt om asyl som irakere, og som har levert inn irakiske pass som har blitt ansett som ekte, i ettertid har fremlagt syriske pass. Enkelte har også tilstått forholdet. Noen av personene har blitt norske statsborgere.

EØS-registreringer: I NIDs ID rapport for 2014 fremgår det at italienske og greske pass er blant de mest misbrukte i Norge. Det er politiets erfaring at enkelte tredjelandsborgere benytter seg av slike dokumenter ved registrering i Norge.

EØS-ekteskap: Det foreligger mistanke om tredjelandsborgere som skaffer seg oppholdsgrunnlag i Europa (herunder Norge) ved å inngå proforma ekteskap med EØS borgere, særlig kvinner fra Øst-Europa.

På bakgrunn av politiets og PUs erfaringer med omfanget av bruk av falske identiteter og flere identiteter blant utenlandske borgere, herunder også at norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn kan etablere ny identitet, er det bekymringsfullt at høringsnotatet i liten grad tar for seg hvilken betydning dette har for kvaliteten av opplysningene i Folkeregisteret. Høringsnotatet omtaler kun usikkerhet om identitet knyttet til d-nummer, og viser for øvrig til arbeidet i flere etater for å få en tryggere, mer effektiv og helhetlig ID-forvaltning, se PUs kommentarer til pkt 6.3.

4 **Kommentarer til enkelte punkter i høringsnotatet**

Pkt. 1. 4 Folkeregisterets rolle og pkt. 6.1 Formålsbestemmelse

Departementet foreslår at loven og Folkeregisterets formål skal tas inn som egen bestemmelse, se § 1-3. Det ble anbefalt i Grunndatarapporten å innta en egen formålsbestemmelse "med elementer som gjenspeiler dagens, og fremtidens bruk og behov". Videre fremgår at bestemmelsen bør gjenspeile både offentlige og private aktørers behov for opplysninger fra registeret, for å følge opp enkeltpersoners rettigheter og plikter og ivareta samfunnsfunksjonene.

Departementet mener også at formålsbestemmelsen må gjenspeile at opplysningene i Folkeregisteret skal være gjenstand for gjenbruk. De foreslår at det må fremgå av formålsbestemmelsen at Folkeregisteret også skal brukes til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov. Hva som anses som grunnleggende samfunnsbehov må sees i lys av hva som til enhver tid er nødvendig. Innholdet i begrepet vil dermed kunne variere over tid.

Høringsnotatet nevner at typisk eksempel på grunnleggende samfunnsbehov er behovet for identifikasjonsnummer for å foreta søk i offentlige registre, eller bankers plikt til å registrere kunders identifikasjonsnummer ved etablering av kundeforhold. **Det samme gjelder behovet for å kunne verifisere rett identitet for å sikre at falske identiteter ikke blir opprettet (våre uthevninger).**

PU deler begrunnelsen om å ha en formålsbestemmelse som gjenspeiler registerets viktige samfunnsmessige rolle. Vi bemerker imidlertid at ved vurderinger av grunnlagsmaterialet for registrering av utenlandske borgers identitet, bør det ved utformingen av reglene særlig ses hen til hva som her er uttalt om formålet med folkeregisteret. Det bør tilstrebes at det er samsvar mellom mål og de virkemidler som er nødvendig for å oppnå formålet.

Pkt. 5.3 Terminologi

Det er ikke ønskelig med en fellesebetegnelse på fødselsnummer og d-nummer. Midlertidig personnummer eller tilsvarende foreslås som en hensiktsmessig erstatning for d-nummer.

Pkt. 6.2 Hvilke opplysninger som kan registreres

I § 3-1 reguleres hvilke opplysninger som kan registreres til hvert enkelt fødselsnummer eller d nummer. Utlendingsmyndighetenes identifikasjonsnummer, DUF-nr, kan fores i FREG.

PU foreslår at det i loven reguleres at DUF nr *alltid skal* fores i FREG ved tildeling av et d-nummer.

I dag er et stort antall tildelte d-nummer i FREG ikke knyttet til de eksisterende DUF-numrene, og d nummer er heller ikke fort i DUF. Dette gjør det lettere å fa tildelt flere d-nummer med forskjellige identiteter.

Pkt. 6.3 Grunnlaget for registrering av identitet

Det fremgår under dette punktet at fullstendig sikkerhet for at enhver registrert identitet er riktig, vil være vanskelig og svært ressurskrevende å oppna. Departementet legger til grunn at det i en ny folkeregisterlov bør legges til rette for registrering som klargjør grunnlaget for innføringen av en identitet i registeret.

PU deler disse vurderingene. Imidlertid synes det som om notatets problematisering omkring usikre registreringer, kun gjelder ved tildeling av d-nummer. Løsningen som foreslås er at det til identifikasjonsnummeret knyttes informasjon som viser brukerne av Folkeregisteret hvorvidt personopplysningene er registrert etter en kontroll av personenes identitet, eller ikke. På denne måten vil brukerne av Folkeregisteret selv kunne ta stilling til hvilken betydning det vil få for brukeren av opplysningene. Som PUs gjennomgang ovenfor viser, gjelder usikkerhet om identitet like mye for utenlandske borgere som har en oppholdstillatelse og er bosatt i Norge, både tredjelandsborgere og EØS-borgere. Lovutkastet åpner for at bestemmelsen får anvendelse også i disse tilfellene, da bestemmelsen er utformet også for å gjelde fødselsnummer, ikke bare d-nummer. Identitetsproblematikken på utlendingsfeltet tilsier at bestemmelsen bør tas i bruk generelt ved id-registreringer av utenlandske borgere.

I lovens § 3-2 inntas bestemmelsen om at det kan registreres opplysninger om på hvilket grunnlag vedkommendes identitet er registrert.

Bestemmelsen er et viktig virkemiddel, og kan motvirke noe av ulempen med registrering av opplysninger av varierende grad av sikkerhet.

Det at deler av identitetskontrollen registreres i FREG, knyttet til hvert identifikasjonsnummer, er etter vårt syn et steg i riktig retning. Etter hva PU kan se vil det kun bli ført om identiteten er «unib», «dokumentert» eller «ikke-dokumentert», ikke noe mer om f.eks utlendingsmyndighetenes vurdering av identiteten til utlendinger, eller om hvilken dokumentasjon på identiteten som er fremlagt.

Videre nevnes at det bør fremgå klarere av Utlendingsdirektoratets og Utlendingsnemndas vedtak i oppholdssakene hvilke ID-vurderinger som er gjort. Spørsmålet er om utlendingsmyndighetenes vurderinger kan registreres og synliggjøres i Folkeregisteret for

bestemte brukere. Her bør myndighetene synliggjøre at utlendingsforvaltningens vurderinger i seg selv ikke er en garanti for korrekt registrert identitet i mange av oppholdssakene.

I høringsnotatet er det foreslått et graderingssystem for kvaliteten av opplysningene:

»Folkeregisteret skal ikke inneholde biometriske data om den enkelte, men det vil fremgå av registeret om identiteten er unik i Norge dvs. at det foreligger biometriske opplysninger om personen og at disse er sjekket for unikhets mot øvrige biometriregistreringer»

Videre fremgår det på side 22: *»Det legges opp til tre kategorier for synliggjøring av på hvilket grunnlag en identitet er registrert: unik identitet, kontrollert identitet og ikke-kontrollert identitet. Unik identitet innebærer at det foreligger biometriske data om personen og at disse er sjekket for unikhets. Kontrollert identitet skal innebære at identiteten er kontrollert etter nærmere fastsatte prosedyrer (personlig fremmøte og dokumentkontroll). Dersom personens identitet verken er unik eller kontrollert, blir den registrert som ikke-kontrollert.»*

Forslaget om kobling mellom opplysninger i Folkeregisteret og biometri omtales som en mulig løsning på identitetsproblemene. Denne delen av høringsnotatet fremstar som noe uklart. Vi stiller spørsmål ved hvordan "biometrisk knytning mellom identitet og fysisk person" skal forstås, især når det gjelder asylsøkere.

Det understrekes av biometriregistreringene det vises til i høringsnotatet, skjer etter at oppholdstillatelse er innvilget. Det bør klargjøres om fingeravtrykkene fra asylsøkere (utlendingsregisteret/Eurodac) skal "gjenbrukes" i passregisteret, eller ved utstedelse av nasjonalt id-kort, eller om det skal opptas nye fingeravtrykk. Som redegjort for ovenfor vil fingeravtrykkene i utlendingsregisteret og Eurodac ikke være tilgjengelig etter innvilget oppholdstillatelse, alternativt innvilget permanent opphold eller statsborgerskap. I familieinnvandringsaker og arbeidstillatelsessaker opptas ikke fingeravtrykk etter dagens praksis.

Tiltaket vil nødvendigvis ikke avklare identitetsspørsmålet, da fingeravtrykk avlagt i oppholdssaken i seg selv ikke er tilstrekkelig for å fastslå identiteten, med mindre identiteten er dokumentert/verifisert. Mange av personene som søker asyl kommer fra land som ikke er dokumentsamfunn. Verdien av å samle disse personene i id-kategorien "ikke-kontrollert", er i begrenset grad problematisert. Uavhengig av hvordan man organiserer identitetsarbeidet i fremtiden, er det viktig å lagre opplysninger ved endringer av identitet, når endringen skjedde, på hvilket grunnlag og hvilken etat har foretatt registreringen, i en felles database. Se for øvrig kommentarer til pkt. 6.7, endring av registrerte opplysninger.

Videre er det uklart om en «ikke-dokumentert» identitet kan bli ført som «unik», eller vil det være synlig at identiteten er «unik, men ikke-dokumentert»?

Som nevnt opererer Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda med begrepene ikke sannsynliggjort, sannsynliggjort og dokumentert identitet i sine vedtak om oppholdstillatelse. Det bør vurderes om begrepsbruken bør være sammenfallende og benyttes også i folkeregisteret, uten at man av den grunn er bundet av vurderingene UDI og UNE benytter i hver enkeltsak. Man kan registrere identitetsopplysningene etter pålitelighet ut fra et indikatorsett for hva slags identitetsopplysninger man anser som pålitelige, avhengig av blant annet dokumentsituasjonen i hvert enkelt land, verifikasjonsrutiner,

generelle erfaringer med bestemte nasjonalitetsgrupper m.m. Et vedtak fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda i en oppholdssak eller statsborgerskapssak bør ikke anses som endelig identitetsavklaring. Det vises til at senere undersøkelser fra blant annet politiet har vist at tidligere id og nasjonalitetsvurderinger har vært feil. Det bør derfor legges til rette for at pålitelighetsgraden av identitetsopplysningene både kan oppgraderes og nedgraderes ut fra tilkommende og oppdaterte opplysninger. Selv om Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har ansett en identitet som dokumentert ved fremleggelse av pass i asylsaken, kan denne identiteten senere endres til "ikke sannsynliggjort", dersom senere undersøkelser (og verifiseringer) viser at fremlagt pass var falskt, eller utstedt med feil id informasjon. Tilsvarende kan en identitet som har blitt ansett som "sannsynliggjort" oppgraderes til "dokumentert" dersom ekte pass fremlegges, og gjerne er verifisert av hjemlandets myndigheter. I de tilfellene man angir "dokumentert" som riktighetsgrad, bør det foreligge biometriske data knyttet til denne identiteten.

Som nevnt kan knytning mellom biometri og person, hvis registreringen kontrolleres opp mot avlagte fingeravtrykk i oppholdssaken, forhindre muligheten for å tilegne seg flere identiteter, men her er det som nevnt store smutthull, da det ikke tas fingeravtrykk i for eksempel familieinnvandringssakene.

Pkt. 6.4 Taushetsplikt og historiske opplysninger

PU deler vurderingen under når det gjelder inndelingen av hvilke opplysninger som er taushetsbelagte og hvilke opplysninger som ikke er undergitt taushetsplikt. Imidlertid er det viktig at politiet har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for tilgang til taushetsbelagte opplysninger, se våre kommentarer til pkt. 6.5.

Nærmere om historiske opplysninger.

Informasjon om identitetshistorikk bør registreres særskilt. Etter PUs syn bør det også markeres tydelig og særskilt om en person har vært registrert under en annen identitet tidligere. Det bør være lett tilgjengelig informasjon om hvilke identiteter vedkommende tidligere har vært registrert under, og grunnlaget for disse identitetene.

Noe av årsaken til at denne type informasjon kan være av betydning, er for eksempel saker hvor en utlending har blitt straffet under en identitet, men senere skifter identitet. Vedkommendes straffbare forhold vil da kun være knyttet til den første identiteten, med mindre den nye og gamle identiteten også er knyttet sammen i politiets straffesaksregister (Strasak) og andre politisystemer. Det bør uansett foreligge notoritet rundt sammenknytningen mellom to identiteter (at en person har benyttet to eller flere konkrete identiteter). Straffehistorikk kan være av betydning for flere typer forvaltningsmessige oppgaver. I denne sammenheng er det også viktig å sørge for at alle relevante etater gis tilstrekkelig detaljert tilgang til systemene som gir dem informasjon om identitetshistorikk (folkeregisteret og DUF).

Det kan også oppstå behov for identitetshistorikk dersom en og samme person har fått opprettet to (eller flere) identiteter i det norske folkeregisteret. Dette kan som vist ovenfor oppstå i forbindelse med at d-nummer gis fra utlandet uten tilstrekkelig kontroll og/eller i forbindelse med at utlendinger misbruker ulike innvandringsordninger hvor kontrollregimet er svakt (for eksempel rundt registrering av EØS-borgere og deres familiemedlemmer).

Pkt. 6.5 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger

Det fremgår av høringsnotatet at offentlige myndigheter som har behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger i folkeregisteret, må kunne vise til hjemmel i "egen" lov for å få tilgang. PU mener at dette ikke er tilstrekkelig for politiets virksomhet, blant annet basert på erfaringer med at politiet en periode ikke hadde tilgang til passregisteret, idet det ikke var direkte hjemlet i passloven. Enten det dreier seg om politiets forvaltningsmessige oppgaver, eller rent polisistære formål, er det vektige samfunnsmessige grunner for at politiet bør kunne sjekke identitetsopplysninger og dokumenter opp mot det sentrale register for personopplysninger og identitetskontroll.

Var vurdering er at personvernrettslige hensyn nettopp tilsier at opplysningene bør utleveres politiet uten strenge begrensninger. Myndighetene har generelt, og politiet spesielt, et legitimt behov for å kjenne til rett identitet på en person i forbindelse med kontrollvirksomhet, etterforskning og i andre sammenhenger hvor ID-opplysninger står sentralt. Hensynet til den enkelte borger, og av hensyn til tilliten til offentlige registre og dokumenter, tilsier at politiet uten hindring skal kunne sjekke opplysninger opp mot folkeregisteret.

I alle sammenhenger hvor politiet har hjemmel til å be om identifikasjon, eller det er behov for å identifisere en person, for eksempel i forbindelse med utlendingskontroll, jf. utlendingsloven § 21, pågripelser, ved trafikkkontroller og ved etterforskning, bør dette anses som tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å gjøre undersøkelser opp mot folkeregisteret. Av den grunn bør en vurdere å klargjøre hjemmelsgrunnlaget særskilt for politiets adgang til å foreta søk i folkeregisteret, for å unngå senere tvil, jf. begrensningene i personopplysningsloven § 11.

Det fremgår av norske myndigheters internasjonale forpliktelser i EMK artikkel 8 nr 2, at inngrep skal være nødvendig i et demokratisk samfunn, hvorav blant annet kriminalitetsbekjempelse og forebygging av uorden ligger innenfor de formål som artikkel 8 nr 2 anerkjenner. Videre oppstiller EMK et krav om forholdsmessighet. I denne sammenheng må det sees hen til opplysningenes art og sensitivitet, opp mot formålet de er tenkt brukt for. Politiets behandling av personopplysninger skal ligge innenfor rammen til EMK.

PU mener at politiets eventuelle bruk av taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret vil være innenfor disse rammene. Hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse og en effektiv utførelse av andre sentrale oppgaver i politiets bidrag til et trygt samfunn, taler for en slik forståelse. Det må legges til grunn at i de tilfeller hvor politiet har tjenestelig behov for å be om identitetsopplysninger, bør politiet også ha adgang til enkelt å kontrollere opplysningene i ulike registre.

Pkt. 6.7 Endring av registrerte opplysninger

Politiet plikter å melde fra til folkeregistret om falske identiteter. Plikten er uavhengig av hvordan den falske identiteten er avdekket. PU viser her til Politidirektoratets Rundskriv 2011/003 - Rapportering av falske identiteter til Folkeregisteret og Utlendingsdirektoratet. Rundskrivet er gitt med hjemmel i politilovens § 2 nr 6 som lyder:

"Politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette".

Ved utforming av ny lov bør det sees hen til disse retningslinjene, og vurdere om enkelte deler av retningslinjene bør gis i lovs form, med henvisning til forskriftsregulering. Som det fremgår i begrunnelsen for retningslinjene er det registrert at identiteter fortsetter å eksistere i folkeregistret til tross for at identiteten er fastslått som falsk, også når dette er gjort ved rettskraftige avgjørelser.

Under dette punktet understrekes at det bør tas stilling til hvem som har overordnet ansvar for til enhver tid å fastsette hva som utgjør korrekt identitet til en person. Politiet og utlendingsmyndighetene plikter å melde fra til Folkeregisteret ved avdekking av uriktige identitetsopplysninger der. Det finnes flere registre i Norge med personopplysninger for utlendinger som ikke alltid samsvarer. Det bør opprettes klare rutiner, også i form av elektronisk samarbeid, for hvilke identiteter som registreres i hvilke registre, som vil overstyre eventuelle andre registre det enkelte system kommuniserer med. Eventuelt bør det i tilknytning til dette også opprettes en ordning der hver etat får en melding i sine systemer når identiteten til en person man har saksansvar for får endret sine identitetsopplysninger i Folkeregisteret. Identitetsopplysninger om for eksempel nasjonalitet hos en person som har fått innvilget asyl, kan ha betydning for om vedkommendes oppholdstillatelse ble gitt på uriktig grunnlag og er ugyldig, og dermed skal tilbakekalles etter reglene i utlendingsloven.

Pkt. 6.9. Varsling til brukere av folkeregisteret (§10-5)

Det er foreslått at andre offentlige myndigheter og virksomheter samt finansinstitusjoner kan varsles når registermyndigheten har mistanke om at registrerte personopplysninger knytter seg til en falsk eller uriktig identitet. PU mener at bestemmelsen bør være at varsling alltid skal gjøres ved mistanke om falsk identitet slik at opplysninger om identitet/dokumentasjon på identitet kan vurderes.

Med hilsen

Morten Eriksen
ass. sjef PC


Kristel Lee Hogslett
fung. avdelingsleder

Saksbehandler: Anne Karin Storhaug
politidvokat



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

ØSTFOLD POLICE DISTRICT

Deres referanse:
12/2667 SL MSR/KR

Vår referanse:
201501981-3 008

Sted, Dato
Råde, 07.05.2015

HØRINGSINNSPILL FRA ØSTFOLD POLITIDISTRIKT OM FORSLAG TIL NY FOLKEREGERSTERLOV

Østfold politidistrikt viser til Finansdepartementets forslag til ny folkeregisterlov og høringsnotat av 27. mars 2015. Høringsfristen er satt til den 26. juni 2015. I e-post fra Politidirektoratet (POD) den 24. april 2015 settes fristen for innspill til POD den 11. mai 2015.

Østfold politidistrikt er enig i at det er behov for en revisjon av folkeregisterloven. Vi mener at forslaget vil gi en mer modernisert funksjonalitet enn dagens folkeregisterlov.

Nedenfor følger konkrete kommentarer til høringsnotatet.

Kommentarer til punkt 5.3 om terminologi

I høringsnotatet s. 14 ønsker departementet synspunkt på om "personnummer" bør innføres som en fellesbetegnelse på fødselsnummer og d-nummer. Vi mener det ikke er ønskelig å innføre en slik fellesbetegnelse og støtter forslaget om ikke å endre dette på nåværende tidspunkt. Vi benytter betegnelsen "fødselsnummer" når vi beskriver elleve siffer og denne betegnelsen er godt innarbeidet hos politiet.

Kommentarer til punkt 6.2.1 om opplysninger som kan registreres om den enkelte

I høringsnotatet s. 18 er det foreslått hvilke opplysninger om en person som skal kunne registreres i Folkeregisteret, herunder er fødested foreslått, men vi kan ikke se av fødeland er foreslått. I Politidirektoratets rundskriv nr. 2015/002 – Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker iht. passloven med forskrifter, står det bl.a. under punkt 5.3 om fødested og fødeland:

"Fødested og – land må registreres. Passmyndigheten kan unnlate å føre fødeland inn i passet til søkere som ber om det, og som antas ha et særlig behov for utelatelsen. I tilfelle hvor passøkere ønsker å utelate innføring av fødeland i passet, må passmyndigheten skrive fødeby eller fødereion i rubrikken for fødested. Passmyndigheten skal på forhånd gjøre passøkeren oppmerksom på at eventuelle problemer ved grensepassering som har sin årsak i at fødelandet

Østfold politidistrikt

Felles forvaltningsenhet
Post: Postboks 73, 1701 Sarpsborg
Besøk: Mosseveien 60, Råde

Tlf: 69 02 70 00
Faks: 69 29 58 99
E-post: post.ostfold@politiet.no

Org. nr.: 983 996 078
Giro: 7694.05.11581
www.politi.no

ikke er innført i passet, er passøkers eget ansvar. Fødested og – land må registreres. Fødeland fremkommer som trebokstavskode i passet. I tilfeller der søker ber om at fødeland utelates velges NEI ved spørsmål om fødeland skal skrives i passet i passopplysningsvinduet".

Det står også i siste avsnitt: "Dersom passøker hevder at fødelandet som fremgår av FREG ikke er korrekt, må søker henvises til Folkeregisteret for å foreta nødvendig endring".

Vi mener at fødeland må registreres i folkeregisteret. Det er av stor betydning for den enkelte passøker at riktig fødeland er registrert. Opplysningene som skal stå i norsk pass blir hentet direkte fra Folkeregisteret.

Kommentarer til punkt 6.3 om grunnlaget for registrering av identitet

Vi viser til høringsnotatet s. 21. Vi ser det som viktig at en ny teknisk løsning for folkeregistrering blir tilrettelagt for i fremtiden å kunne håndtere biometrisk knytning mellom registrert identitet og fysisk person.

Kommentarer til punkt 6.5 om utlevering av folkeregisteropplysninger

Etter politiets oppfatning går det foreliggende forslag for langt i å tilgjengeliggjøre personopplysninger fra Folkeregisteret.

Først og fremst er vårt synspunkt begrunnet ut fra et kriminalitetsforebyggende perspektiv. Ved å ha en ordning hvor enhver person kan be om, og få utgitt, opplysninger om viktige personidentifikatorer som fødselsår og personnummer kun ved å oppgi navn og bostedskommune, og/eller adresse på den man ønsker opplysninger om, legges det til rette for at man lett kan misbruke en annens personopplysninger, blant annet til identitetstyveri. Bestilling av varer, mobilabonnement, kredittkort mv er kriminalitet som lettere vil kunne begås når opplysninger fra Folkeregisteret skal kunne utgis uten at man må oppgi noe begrunnet formål, og uten noen vurdering. Etter vår oppfatning er det en skranke i dagens system at det må søkes, enten skriftlig eller pr telefon, og at det må oppgis et formål som berettiger utlevering. Det blir således foretatt en vurdering, og personen som ber om personopplysninger om andre må vite om det aktuelle formål som kan begrunne utlevering. Denne ordning fungerer etter vår oppfatning som en skranke eller hinder for uberettiget å skaffe seg personopplysninger. Ved å fjerne denne skranken gjør man det enklere for enkeltpersoner og grupper "å shoppe " personopplysninger til kriminelle formål.

Vi viser også til at det ikke er noen andre steder man fritt kan få tilgang til en persons fødsels- og personnummer, og blant allmenheten er dette ansett som sensitiv informasjon man ivaretar godt og ikke deler med andre uten at det er helt nødvendig.

I høringsnotatet er det bemerket at dagens vilkår om at det må påvises en lovmessig rett eller plikt, enkelt kan omgås ved enkeltforespørsler til folkeregistermyndigheten, og at den skjønsmessige vurderingen kan føre til liten grad av forutberegnelighet, og risiko for usaklig forskjellsbehandling. Vi er ikke enige i at dette tilsier at man fjerner den skranken som foreligger i dag, men foreslår heller at skranken som finnes i lovverket (begrunnet behov) brukes mer aktivt. Det er ikke uvanlig at forvaltningsorganer må bruke skjønn ved vurdering av utlevering. Hensynet til personvern og den enkeltes sikkerhet for at opplysninger ikke skal havne på avveie, veier tyngre enn hensynet til at en skjønnsvurdering kan slå ulikt ut.

Etter vår oppfatning er det altså nå en viktig skranke som blir foreslått fjernet. Vi ser at den enkeltes rettssikkerhet ivaretas noe ved at det skal loggføres hvem som har fått utlevert personopplysninger om den enkelte, men id tyveri og uberettiget bruk av opplysningene vil da allerede være foretatt, og for den enkelte og politiet vil det være et middel til å begrense og oppklare en allerede foretatt handling. Vi mener dessuten at hensynet til rettssikkerhet kun ivaretas dersom det sendes en automatisk melding til den det er begjært utlevering om, slik det for eksempel gjøres ved kredittvurderinger. Det bør ikke være den enkeltes ansvar å aktivt finne ut av om noen har begjært innsyn i ens personopplysninger.

I Datatilsynets utredning fra 2009 om identitetstyveri er et av tiltakene forebygging. Utredningen inneholder tiltak som beskyttelse av unødig bruk av fødselsnummer i offentlige og private registre, at identifikasjonspapirer skal sjekkes grundigere, opprettelse av en felles sperretjeneste for publikum ved sperring av kredittopplysning, bevisstgjøring av virksomheter og befolkningen samt innskjerping i forhold til offentliggjøring av ligningsopplysninger for enkeltindivider. Vi mener også at selv om fødselsnummer ikke regnes som sensitivt, er det etter vår mening klare grenser for bruken av det. I et forebyggende perspektiv mener vi det er viktig å opprettholde dagens praksis for utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger og at ikke "enhver" kan få ut opplysninger.

Vi kan heller ikke se at hensynet til harmonisering av taushetspliktbestemmelsene i folkeregisterloven opp mot taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven skal være avgjørende. De samme hensyn gjør seg ikke gjeldende overfor offentlige og private aktører, som helsevesen, kommuner, private institusjoner som utfører lovbestemte oppgaver på vegne av det offentlige. Her må det, som nå, uavhengig av taushetsplikt kunne utleveres folkeregisteropplysninger til bruk i deres virksomhet.

Kommentarer til punkt 6.9 om varsling til brukere av Folkeregisteret

Politiet støtter forslaget om at det innføres en bestemmelse om varsling til offentlige myndigheter og virksomheter og finansinstitusjoner når det foreligger mistanke om at personopplysninger knytter seg til en falsk eller uriktig identitet. Dette kan forebygge straffbare forhold. Kravet til mistankens styrke bør nedfelles i forskrift.

Kommentarer til punkt 6.10 om administrative sanksjoner og straff

I høringsnotatet s. 37 sier departementet at en straffereaksjon er et lite treffende virkemiddel for å motivere til oppfyllelse av de plikter loven oppstiller. Politiet støtter i det vesentlige utvalgets forslag om å fjerne straffebestemmelsen i folkeregisterloven § 16 og å innføre overtredelsesgebyr som sanksjonsmulighet ved overtredelser. Som utvalget selv påpeker har gjeldende straffebestemmelse i liten grad blitt anvendt, og en politianmeldelse med påfølgende etterforskning, og eventuell iretteføring er en noe tungvint og lite effektiv måte å sanksjonere brudd på folkeregisterloven på. Vi støtter derfor forslaget om å innføre administrative sanksjoner.

For øvrig har vi ikke innspill til forslagene i høringsnotatet.

Med hilsen



Jon Steven Hasseldal
politimester

Saksbehandler:

Heidi Vinsrud

Driftsenhetsleder og

Hilde Arnesen

Politiadvokat

Telefon: 69295801/5873

June Bellika

Fra: Henrik Horn
Sendt: 27. april 2015 09:52
Til: June Bellika
Kopi: 60-D Fagseksjon
Emne: Høring - forslag til ny folkeregisterlov

Rådgiver Bellika,

ØKOKRIM har gått gjennom forslaget til ny folkeregisterlov.

Vi har ingen merkander, og slutter oss for øvrig til forslaget om å erstatte sanksjoneringshjemmelen straff med overtredelsesgebyr.

med hilsen

ØKOKRIM

Henrik Horn
statsadvokat

Vi viser til Politidirektoratets høringsuttalelse datert 28. mai 2015. IDeALT-programmet ønsker med denne oversendelsen å spille inn ytterligere kommentarer til enkelte av lovforslagene.

Til § 2-2 Identifikasjonsnummer

Etter lovforslagets tredje ledd skal fødselsnummer endres når fødselsdato eller kjønn endres. Vi bemerker at det er problematisk, spesielt ved elektronisk tilgang til tjenester, at en person kan bytte identifikasjonsnummer. Dette kan bety at samme person fremstår med ulike identiteter mot tjenester. Grunndatarapporten anbefalte overgang til ett identifikasjonsnummer som forblir det samme for samme person. Denne anbefalingen bør følges opp.

Det kan ut fra dette være formålstjenlig å spesifisere detaljene for identifikasjonsnummer i forskrift og ikke i loven.

Til § 3-1 Hvilke opplysninger som kan registreres

Første ledd bokstav s sier at utenlandsk identifikasjonsnummer kan registreres som opplysning til fødselsnummer eller d-nummer. Dette bør endres til «utenlandsk identifisering». eIDAS-forordningen¹ artikkel 12, punkt 4 (d) spesifiserer unik identifikasjon av person som «a reference to a minimum set of person identification data uniquely representing a natural or legal person». Det vil si at unik identifisering av en person i et annet land kan bestå av flere informasjonselementer og ikke trenger å være ett enkelt nummer.

Til § 6-2 Melding om innflytting

Vi anbefaler at lovfesting av fremmøte spesifikt på skattekontoret for melding om innflytting bør unngås. Dette kan fremstå som en hindring for samordning av meldeplikter mellom for eksempel utlendingsmyndighetene, politiet (inkludert passkontor for søknad om nasjonalt ID-kort) og andre. Dette gjelder også tilsvarende for §§ 6-1 og 6-3.

En bør dessuten unngå å lovfeste fysisk fremmøte generelt siden det nå gjennom EUs CEF Digital program etableres gode løsninger for e-ID på tvers i EU slik at elektronisk melding om innflytting faktisk kan la seg realisere (det finnes land som aksepterer dette i dag, for eksempel Slovenia, Østerrike og Slovakia).

Regler for melding om innflytting kan mer hensiktsmessig reguleres i forskrift.

Til § 9-3 Retting av feil i registeret (Annet ledd siste punktum – registrering av falsk eller uriktig identitet som utgått)

Vi bemerker at når en identitet registreres som utgått, kan det være hensiktsmessig å ha mulighet for å etablere en kopling mellom denne (uriktige) identiteten og eventuell annen identitet som samme person er registrert med i Folkeregisteret.

¹ Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC.

Til § 10-2 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger

Vi bemerker at vanlig praksis for personopplysninger i økende grad er at personen er definert som eier av sin egen informasjon. Dette bør også gjelde for Folkeregisteret. Det trenger ikke å bety at personen får fulle rettigheter til innsyn og endring, men det etablerer et viktig prinsipp.

IDeALT-programmet mener at § 10-2 om utlevering av taushetsbelagte opplysninger må endres slik at personen selv gis mulighet til å samtykke til utlevering av opplysninger til mottakere som ikke har hjemlet utlevering i egen lov. Dette er spesielt viktig for elektroniske tjenester og må også gjelde for mottakere i utlandet uten at det foreligger overenskomst.

Videre må en etablere mekanismer som gjør at hvis den folkeregisterregistrerte får status som kat 6, 7 eller tilsvarende, opphever dette alle tidligere samtykkeerklæringer og den registrerte må gi samtykke basert på sin nye status. Dette samtykket vil ikke kunne overprøve begrensningene som følger av den registrertes nye status

Gjennom programmet CEF Digital etablerer EU en infrastruktur for e-ID over landegrensene. ID-porten vil være norsk koplingspunkt mot denne infrastrukturen og vil autentisere norske innbyggere mot utlandet. Infrastrukturen innebærer at tjenester i andre land kan etterspørre personopplysninger fra autoritative kilder. I praksis vil dette gjøres ved at ID-porten henter opplysninger om den autentiserte personen fra Folkeregisteret og eventuelt andre kilder og presenterer opplysningene for personen, som selv må samtykke til utlevering.

Slik funksjonalitet fra ID-porten er også interessant for norske tjenesteeiere. Disse kan da be om autentisering av person og samtidig be om personopplysninger om vedkommende fra Folkeregisteret. Opplysningen kan utleveres ved bruk av samtykke.



POLITIET
ROMERIKE POLITIDISTRIKT

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

ROMERIKE POLICE DISTRICT

Deres referanse:

Vår referanse:
201502120-3 008

Sted, Dato
Lillestrøm, 29.04.2015

HØRING - FORSLAG TIL NY FOLKEREJSTERLOV

Vi viser til høring om ny folkeregisterlov, med svarfrist til Politidirektoratet innen 4. mai 2015.

Romerike politidistrikt har kun noen få merknader til høringsnotatet.

Vi har merket oss at det foreslås en adgang til å registrere opplysninger om identitetskontroll knyttet til hvert identifikasjonsnummer, noe vi stiller oss positive til. En svak kontroll av identitet som registreres i Folkeregisteret, innebærer en risiko for at personer blir registrert på grunnlag av falske identitetsopplysninger. Det er derfor viktig at det synliggjøres for brukerne av registeret på hvilket grunnlag en identitet er registrert.

I utkastets § 9-3 annet ledd oppstilles en regel om krav til sannsynlighetsovervekt i forbindelse med endring av registrerte opplysninger. Dette gjelder både når incentivet om endring kommer fra folkeregistermyndigheten og når den kommer fra andre. Kravet om sannsynlighetsovervekt er det samme som ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35, og innebærer en videreføring av gjeldende rett. Til dette punktet ønsker Romerike politidistrikt å fremheve at der ønske om endring av registrerte opplysninger kommer fra politiet, eksempelvis ifm avdekking av falsk identitet av en person med eller uten lovlig opphold i Norge, er det også viktig at det videreføres/sikres gode rutiner for når og hvorledes disse opplysningene skal endres i folkeregisteret. Se eksempelvis Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter (RA 10-235) og Politidirektoratets rundskriv 2011/003 om rapportering av falske identiteter til Folkeregisteret og Utlendingsdirektoratet.

Med hilsen


Bjørn Vandvik
Politimester


Eli Fryjordet
politiinspektør

Romerike politidistrikt

Politimesteren
Post: Postboks 354, N-2001 Lillestrøm
Besøk: Jonas Lies gate 20

Tlf: 64 84 23 00
Faks: 64 84 20 01
E-post:
post.romerike@politiet.no

Org. nr.:
Giro: 7694.05.07959
www.poltit.no



Politets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen,
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen alle 35, Oslo

Kontaktperson

Deres ref.: 15/2721 - TSC
Vår ref.: 201500259-2
Dato: 1. juni 2015

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høring fra Finansdepartementet - forslag til ny folkeregisterlov

PST viser til høringsnotat fra Finansdepartementet om forslag til ny folkeregisterlov. PST fikk oversendt forslaget fra Justisdepartementet 7. mai 2015. Departementet ber om PSTs uttalelse innen 3. juni 2015.

PST vil innledningsvis vise til høringsuttalelsen fra POD og understreke at vi slutter oss til hovedpunktene i denne uttalelsen.

Behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven

PST mener at det er viktig at det i folkeregisterloven fremgår tydelig hvor behandlingsansvaret etter personopplysningsloven er plassert. Denne systematikken er nå gjennomført i mye annen lovgivning, herunder i politiregisterloven med forskrift. Dette gir forutberegnelighet og god ansvarsavklaring i forkant.

Hjemmel for politiets tilgang til Folkeregisteret

Det er avgjørende for politiets arbeid å ha tilgang til Folkeregisteret. PST støtter forslaget om å innta en ny bestemmelse i politiloven § 13a som hjemler slik tilgang, herunder tilgang til taushetsbelagt informasjon. Bestemmelsen er hensiktsmessig utformet og den lovtekniske plasseringen i politiets særlov, gir god forutberegnelighet både for politiet og for borgerne.

Den registrertes tilgang til foretatte søk i Folkeregisteret

PST viser til at det i § 10-1 første ledd siste punkt foreslås at den registrerte skal gis tilgang til opplysninger om søk foretatt på egen person. PST anerkjenner dette som et godt personvernverktøy som kan forhindre illegetim bruk av registre. Imidlertid, vil tilgang på en slik søkeoversikt kunne være ødeleggende for både forebyggende politiarbeid og etterforskning, da det vil gi merinformasjon om hvem politiet har i sitt søkelys. PST mener derfor at eventuelle utfordringer med uhjemlet bruk av registeret, må søkes reparert på andre måter.

PST gjør videre oppmerksom på at søk foretatt av PST i seg selv anses som gradert informasjon etter sikkerhetsloven. Dette er ytterligere et hinder for at den registrerte kan gis søkeoversikten. Det vil være svært uheldig, og også i utakt med annen lovgivning som regulerer PSTs virksomhet,

om slik informasjon skal være tilgjengelig for vedkommende selv. PST er av samme grunn unntatt fra reglene om informasjonsplikt etter politiregisterloven, se politiregisterloven § 66. Politiet for øvrig er også unntatt fra informasjonsplikten ved behandling av opplysninger i kriminaletterrettingsregisteret, se politiregisterforskriften § 47-10.

Kvaliteten på opplysningene

Generelt vil PST påpeke at det er av stor viktighet for tjenestens oppgaveløsning at personers identitet er avklart. Dette gjelder i særlig grad når identitet registreres i Folkeregisteret all den tid registrering her utløser både rettigheter og plikter. Registeret er dessuten et viktig utgangspunkt for en rekke offentlige myndigheter og private aktørers identitetsfastsettelse.

PST anser det som en mulig sikkerhetsrisiko i seg selv at det befinner seg mange mennesker i Norge på falsk identitet. Usikker identitet skaper illegal bevegelsesfrihet og det gir et godt grunnlag for all kriminalitet, herunder terror. Videre er identitetsfastsettelse av betydning for mulighetene for å effektivere negative vedtak etter utlendingsloven. Utlendingsforvaltningen og PST har, på bakgrunn av sitt samfunnsoppdrag, også interesse i at disse vedtakene faktisk blir effektivt og gjennomført. Det vises for øvrig til PUs høringsuttalelse der de gjennomgår politiets behov for å identifisere utenlandske borgere i ulike sammenhenger.

I likhet med forebygging av all annen kriminalitet, er det avgjørende for forebygging av kriminalitet som faller innenfor politiloven § 17b, å ha rett identitet på personer som planlegger eller utfører kriminelle handlinger. Dette gjelder både ved terrorisme og ved andre typer lovbrudd som det henvises til i denne bestemmelsen. Å etablere rett identitet er avgjørende for å få oversikt over kriminelle nettverk og reisevirksomhet. PST stiller imidlertid spørsmål ved om Folkeregisteret og lovforslaget er i stand til å ivareta dette behovet. Både fordi forslaget i liten grad stiller klare kvalitetskrav til selve registreringen, ei heller stiller klare krav til Folkeregisteret/Skattedirektoratet som registreier. Men ikke minst fordi det er et faktum at det er utfordrende å etablere rett identitet, utfordringer PST mener høringsnotatet i liten grad behandler. Identitetsforvaltningen i Norge er delt, og et resultat av dette er at utlendinger i Norge kan være registrert med forskjellige identiteter i forskjellige databaser med de utfordringer dette skaper.

Det er et økende problem at det utstedes ekte dokumenter som bekrefter identitet, men identiteten som bekreftes faktisk tilhører en annen person enn den dokumentet er utstedt til. Det vises i den sammenheng til PODs innspill om hvilken funksjon biometri kan ha ved etablering av unik identitet, men ikke for etablering av kontrollert identitet. Høringsuttalelsen fra Politiets utlendingsmyndighet (PU) peker på mange store utfordringer i ID-forvaltningen, herunder på at tidspunktet for når biometriregistrering gjøres, har betydning for avklaring av identitetsspørsmålet. Uklarhet knyttet til identitetsfastsettelse er stor, og beskrivelsen av det tredelte systemet i lovforslaget bidrar ikke i tilfredsstillende grad til en klargjøring i så måte. PST vil derfor støtte PUs bekymring knyttet til svakhetene ved forslaget. PU peker blant annet på at ved registrering av identitetsopplysninger for utenlandske borgere, blir kvaliteten på registreringen aldri bedre enn grunnlagsmaterialet. All den tid Folkeregisteret er avhengig av underliggende dokumentasjon på identitet, stiller PST spørsmål ved om registeret vil være rustet til å ivareta den relativt vide formålsangivelsen knyttet til sikker registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte. Videre stiller vi spørsmål ved om forslaget i stor nok grad bidrar til at opplysningene vil være av en slik kvalitet at Folkeregisteret uforbeholdent skal kunne brukes til administrative myndighetsoppgaver og ivareta grunnleggende behov i denne sammenheng.

Som et ledd i kvalitetshevingen, bør informasjon om identitetshistorikk registreres særskilt, og informasjon om hvilke identiteter en person tidligere har vært registrert under, bør være lett tilgjengelig. Dette har imidlertid også sider til sikkerhetsrisiko for trusselutsatte personer, noe POD berører i sin høringsuttalelse.

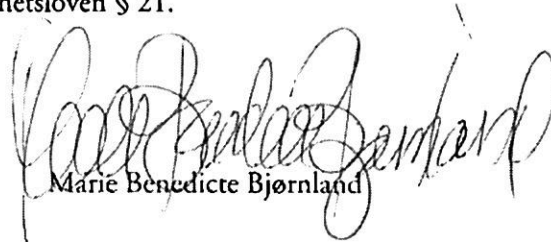
Utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret

Lovforslagets § 10-1 regulerer utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret til enhver. PST mener, i likhet med POD, at lovforslaget går for langt i å tilgjengeliggjøre opplysninger fra Folkeregisteret. Det vises for øvrig til PODs uttalelse.

Bruk av dekkidentitet

Bruk av dekkidentitet er tidligere ikke regulert i folkeregisterloven. PST ser det som hensiktsmessig at dette nå gjøres for å ivareta legitimiteten ved slik bruk, og dermed i større grad få lagt til rette for hvordan denne type identitet skal etableres i praksis. Forslaget om lovhjemmel for bruk av denne type identitet støttes.

PST stiller imidlertid spørsmål ved om folkeregisterloven er rett sted for å regulere dette. I politiloven kapittel IIa er det nedfelt regler om etablering av fingert identitet. PST mener det er grunn til å se hen til både ansvars plasseringen og den lovtekniske oppbygningen av bestemmelsene i politiloven kapittel IIa ved regulering av bruk dekkidentitet. Det er, etter PSTs oppfatning, naturlig at også dette forholdet reguleres i politiloven som politiets særlov. PST har ytterligere kommentarer knyttet til denne delen av forslaget, inntatt i et vedlegg til vår uttalelse som er unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven § 21.



Marie Benedicte Bjørnland

1 vedlegg: notat med innspill unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven § 21



Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201501465-31 008

Sted, Dato
Oslo, 28.05.2015

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY FOLKEREGISTERLOV

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets oversendelse av 14. april 2015 vedrørende Finansdepartementets (FIN) høring om forslag til ny folkeregisterlov. Videre viser vi til avtale om utsatt høringsfrist til 3. juni 2015.

FIN opplyser i høringsbrevet at forslag til ny folkeregisterlov i utgangspunktet er en teknisk revisjon som viderefører gjeldende regelverk, men at forslaget også inneholder enkelte materielle endringer.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og særorganer. Vi har mottatt høringsuttalelser fra Kripos, Oslo politidistrikt, Oslo Namsfogdskontor, Østfold politidistrikt, Romerike politidistrikt, Politiets utledningsenhet (PU), Økokrim og Nasjonalt ID-senter (NID), som følger vedlagt i kopi. Høringsuttalelsene tar opp ulike sider av lovforslagene og er delvis innarbeidet i direktoratets uttalelse. Politihøgskolen har opplyst direktoratet om at de ikke har merknader til høringen.

1. Innledning

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at Finansdepartementet i arbeidet med lovutredningen ikke synes å ha involvert de tunge brukerne av folkeregisteret i tilstrekkelig grad. Arbeid med ny folkeregisterlov ville etter Politidirektoratets mening krevd et lovutvalg, eller i det minste en interdepartemental arbeidsgruppe, da folkeregisteret har tunge samfunnsaktører som brukere, herunder politiet, NAV og helsemyndighetene. Et bredt sammensatt lovutvalg/arbeidsgruppe med et klart mandat, med krav om foreleggelse for andre departementer før utredningsarbeidet ble igangsatt, ville avdekket behov som ikke er belyst i høringsnotatet. Flere av bestemmelsene i lovforslaget opplyses å være lovfesting av gjeldende forvaltningspraksis. Dersom politiet hadde vært involvert i lovarbeidet, ville det vært avdekket at dagens forvaltningspraksis ikke dekker politiets behov. Vi viser i den forbindelse til innledningskapitlet i Oslo politidistrikts høringsuttalelse hvor dette kommenteres.

Politidirektoratet mener FINs forslag til ny folkeregisterlov er så mangelfullt hva gjelder politiets behov/virksomhet at det ikke anses formålstjenlig å "reparere" manglene gjennom en høringsuttalelse med forslag til endringer. Vi mener derfor at forslag til ny folkeregisterlov slik det foreligger bør trekkes.

Politidirektoratet vil i det følgende peke på områder i lovutkastet og høringsnotatet som etter vårt skjønn ikke ivaretar politiets behov, herunder kriminalitetsbekjempelse som er et grunnleggende samfunnsbehov.

2. Kvalitet på opplysninger i Folkeregisteret, herunder behandlingsansvar for Folkeregisteret

Det fremgår av høringsnotatets side 7 at Folkeregisteret har en sentral rolle i den nasjonale IKT-infrastrukturen, og at god kvalitet på opplysningene i registeret er viktig for å oppnå målsettingen om økt digitalisering og effektivisering av offentlig sektor. Det vises til at innføring av opplysninger i Folkeregisteret hovedsakelig skjer på grunnlag av innmeldte opplysninger fra andre offentlige etater og myndigheter, og på grunnlag av egenmeldinger fra personen selv. Videre fremgår at folkeregistermyndigheten som registermyndighet er ansvarlig for selve innføringen og systematikken i registeret, og at det kun er der det særskilt fremgår av loven at det tilligger folkeregistermyndigheten å ta stilling til det materielle innholdet i en opplysning som skal registreres.

Opplysningene fra folkeregistret benyttes i stor grad i gjennomføringen av politiets lovpålagte oppgaver, herunder forebygging av kriminalitet, ved etterforskning og iretteføring av straffbare forhold, samt ved ivaretagelsen av politiets sentrale registre. Oslo politidistrikt uttaler seg på side 2 og 3 om viktigheten av kvalitativt gode og sikre opplysninger, og kvalitetskrav for fastsettelse av identitet. Videre behandles etablering av rett identitet og behandlingsansvaret for folkeregisteret i Kripas' uttalelse på side 1 og 2.

Politidirektoratet støtter uttalelsen fra Kripas om etablering av rett identitet i Folkeregisteret. Kripas viser til at opplysningene i Folkeregisteret danner grunnlag for registrering av opplysninger i politiets registre, og eksemplifiserer ved å nevne reaksjonsregisteret, som bl.a. danner grunnlag for vandelskontroll og utstedelse av politiattester, og som videre er en del av grunnlaget for sikkerhetsklarering. Kripas opplyser at de har sett eksempler på at fysiske personer har vært registrert med flere identiteter i Folkeregisteret, hvorav den ene er registrert med flere strafferettslige reaksjoner i reaksjonsregisteret, mens den andre fremstår med plettfriandel. Eksempelet belyser svært godt hvor avgjørende kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret er. Politidirektoratet er kjent med at også Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester i Vardø ved flere anledninger har erfart at personer er registrert med flere identiteter, der den ene identiteten er registrert med strafferettslige reaksjoner i politiets registre, mens den andre identiteten fremstår som plettfri uten merknader i politiets registre. Dette er meget alvorlig og medfører at personer som er kriminelle kan få utstedt politiattest på feil grunnlag og derved utgjøre en sikkerhetsrisiko i samfunnet. Kvaliteten på registrering av identitet og identitetsforvaltning i folkeregisterloven må etter Politidirektoratets vurdering ha høyt fokus.

Kripas mener videre at det bør inntas bestemmelser i loven som klargjør hvor behandlingsansvaret skal ligge. PU og Oslo politidistrikt etterlyser i likhet med Kripas en plassering av ansvar for at opplysningene i Folkeregisteret er korrekte og kvalitativt gode. Politidirektoratet tiltrer merknadene.

Direktoratet bemerker for øvrig at politiet også har et generelt ansvar for å avklare identiteten til utlendinger for å utføre oppgaver etter utlendingsloven og ivareta samfunnssikkerheten. Politiet utøver dette ansvaret ved grensekontroll, kontroll på territoriet, forberedende behandling av utlendingssaker EØS-registreringer og uttransportering av utlendinger uten

lovlig opphold i Norge. De særlige utfordringene knyttet til identitetsspørsmål på utlendingsfeltet, herunder klarlegging av identitet og etablering av falsk identitet, er i liten grad berørt i høringsnotatet. Utfordringene gjelder utlendinger med og uten oppholdstillatelse i Norge, både tredjelandsborgere og EØS-borgere.

I høringsinnspill fra PU, Romerike politidistrikt og NID er disse utfordringene nærmere beskrevet. Politidirektoratet slutter seg til deres uttalelser, og viser særlig til innspill fra PU (side 1 og 2), der det fremkommer følgende:

"PU registrerer at det er en viss avstand mellom målsetting og ambisjoner som presenteres, og det som er realiteten når det gjelder kvaliteten på ID-opplysningene som legges inn i registeret. PUs vurdering er at høringsnotatet i liten grad behandler de utfordringer offentlige myndigheter har når det gjelder muligheten for å etablere falske identiteter og flere identiteter i Norge.

...Videre mener vi at når det lages nye teknisk løsninger for Folkeregisteret og ny lov, bør anledningen benyttes til også å se på utfordringene som ligger i at ansvar i ID-forvaltningen i Norge er delt. Sektoransvaret gjør at ulike deler av offentlig forvaltning har forskjellige oppgaver knyttet til registrering og avklaring av ID-opplysninger, og i varierende grad kan bestemme endringer av registrerte opplysninger. Konsekvensen er at ingen etater sitter med helhetsbildet av id-problematikken, med de fallgruver det kan skape.

I forlengelsen av dette er det etter vårt syn en svakhet at høringsnotatet og lovens formålsbestemmelse legger til grunn at aktører som bruker opplysningene må kunne ha tillit til at opplysningene med høy grad av sannsynlighet er korrekte, og at Folkeregisteret ikke inneholder falske eller uriktige identiteter, samtidig som det legges til grunn at folkeregistermyndigheten ikke har ansvaret for det materielle innholdet i meldingene fra andre offentlige myndigheter som registreres. Med kunnskap om ID-problematikken på utlendingsfeltet blir dette en noe forenklet tilnærming til et alvorlig og voksende samfunnsproblem. Dersom registermyndigheten er informert om manglende kvalitet på opplysningene innenfor et bestemt rettsområde, bør ikke opplysningene uten videre legges inn i registeret, idet opplysningene i Folkeregisteret vil miste sin troverdighet. Tiltakene som foreslås for å motvirke effekten av dette, er ikke helt treffende i forhold til problemstillingen...

...På bakgrunn av politiets og PUs erfaringer med omfanget av bruk av falske identiteter og flere identiteter blant utenlandske borgere, herunder også at norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn kan etablere ny identitet, er det bekymringsfullt at høringsnotatet i liten grad tar for seg hvilken betydning dette har for kvaliteten av opplysningene i Folkeregisteret. Høringsnotatet omtaler kun usikkerhet om identitet knyttet til d-nummer, og viser for øvrig til arbeidet i flere etater for å få en tryggere, mer effektiv og helhetlig ID-forvaltning..."

3. Lovens formål (pkt. 6.1)

Et av formålene med loven er å "bidra til at opplysningene i Folkeregisteret skal kunne brukes til administrative myndighetsoppgaver, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov".

I høringsnotatet er verifisering av rett identitet for å sikre at falske identiteter ikke blir opprettet nevnt som et eksempel på hva som anses som grunnleggende samfunnsmessig behov. Etter Politidirektoratets vurdering kunne kriminalitetsbekjempelse med fordel vært nevnt særskilt. For øvrig viser vi til PUs uttalelse, hvor det nederst på side 9 fremkommer følgende:

"PU deler begrunnelsen om å ha en formålsbestemmelse som gjenspeiler registerets viktige samfunnsmessige rolle. Vi bemerker imidlertid at ved vurderinger av grunnlagsmaterialet for registrering av utenlandske borgeres identitet, bør det ved utformingen av reglene særlig ses hen til hva som her er uttalt om formålet med Folkeregisteret. Det bør tilstrebes at det er samsvar mellom mål og de virkemidler som er nødvendig for å oppnå formålet."

Politidirektoratet er enig med PU.

4. Registrering av opplysninger i Folkeregisteret (pkt. 6.2)

Utkastets § 3-1

I utkastets § 3-1, som er en videreføring av folkeregisterforskriften § 2-1, er det listet opp hvilke opplysninger som kan registreres til hvert enkelt fødselsnummer eller D-nummer.

Politidirektoratet legger til grunn at "fødested" i første ledd bokstav f også omfatter fødeland. Dette bør etter direktoratets vurdering klart fremgå av bestemmelsen. Ved søknad om pass skal både fødested og fødeland fremgå av passet, og det er derfor viktig at denne informasjonen finnes i Folkeregisteret. Vi viser for øvrig til Østfold politidistrikts uttalelse hvor distriktet bemerker viktigheten av at fødeland registreres i Folkeregisteret.

Av annet ledd fremgår at også historiske opplysninger kan bevares i registeret. Politidirektoratet bemerker at dette kan innebære en sikkerhetsrisiko for trusselutsatte personer hvor deres personopplysninger er knyttet til trusselutøver (tidligere ektefelle) når trusselutøver får utlevert opplysninger som er knyttet til egen oppføring i Folkeregisteret.

Direktoratet viser til Kripos' høringsuttalelse om adressesperre for beskyttelse av trusselutsatte personer. Kripo er nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre, og forvalter og utvikler adressesperre som metode. Av hensyn til sikkerheten til trusselutsatte personer er det svært viktig at tilgangen til og muligheten for distribusjon av sperrede opplysninger begrenses. For å hindre alvorlig kriminalitet mot liv, helse og frihet må det stilles strengere krav til behandling av slike opplysninger, herunder at sperrede adresseopplysninger må underlegges særskilt tilgangsbegrensning. Kripo påpeker blant annet at ved innvilgelse av adressesperre kode 6 sperres i dag adresseopplysninger og historiske opplysninger, men det er i tillegg et behov for å sperre opplysninger registrert under "relaterte personer/detaljer". Dette sperres i dag ved online oppslag i EVRY og NAV, men det anses nødvendig å kunne sperre disse opplysningene også hos andre mottakere. Politidirektoratet støtter også forslaget fra Kripo om at det bør kreves uttømmende og utvidet politiattest for samtlige ansatte som har befattning med kode 6- og kode 7-opplysninger. Vi forutsetter at Kripo, som nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre, blir rådspurt i det videre arbeidet med ny lov og forskrift med hensyn til hvilke

krav som må stilles til behandlingen av opplysninger som er sperret i medhold av beskyttelsesinstruksen.

Utkastets § 5-1

Høringsutkastets § 5-1 gjelder hovedregel om bosted og er en videreføring av gjeldende folkeregisterforskrift § 5-1 og § 5-2, der "døgnhvileregelen" er hovedregel for hvor en person skal anses bosatt, også når en person bor på to steder. For barn som har delt bosted og bor skiftevis hos sine foreldre skal barnet registreres som bosatt på en av foreldrenes adresser. FIN viser til at praktiseringen av "døgnhvileregelen" kan være upraktisk i flere situasjoner, og foreslår derfor en synliggjøring i registeret, slik at det opplyses at fast bosted er delt i tilknytning til bostedsadressen. Departementet mener dette kan gjøres i merknadsfeltet eller ved en tilleggsopplysning, og opplyser at man vil komme tilbake til dette i forbindelse med høringen av ny folkeregisterforskrift.

Til dette vil Politidirektoratet bemerke at departementets forslag til løsning ikke anses for å være en god løsning ettersom forslaget legger føringer for design av en ny IKT-løsning. Direktoratet antar at dette ikke har vært intensjonen. Politidirektoratet mener videre at folkeregisterloven burde ha formuleringer som åpner for registrering av flere adresser, uten at dette ødelegger for dagens bruk (skatt til kommuner). Dette vil kunne åpne for en høyere fleksibilitet for brukere og borgere.

5. Grunnlaget for registrering av identitet (pkt. 6.3)

Utkastets § 3-2

Det fremgår under dette punktet at fullstendig sikkerhet for at enhver registrert identitet er riktig, vil være vanskelig og svært ressurskrevende å oppnå. FIN legger til grunn at det i en ny folkeregisterlov bør legges til rette for registrering som klargjør grunnlaget for innføringen av en identitet i registeret. Utkastets § 3-2 har bestemmelser om registrering av grunnlaget for registrering i Folkeregisteret.

NID foreslår i sin uttalelse at det i bestemmelsen bør inntas at det "skal" registreres opplysninger om grunnlaget, i stedet for "kan" slik det er foreslått i lovutkastet. Politidirektoratet er enig med NID.

FIN foreslår en klassifisering i tre nivåer, henholdsvis "unik", "kontrollert" og "ikke-kontrollert". Nivået "unik" baseres på avgitt biometri og at denne er sjekket for unikhhet, mens nivået "kontrollert" krever personlig fremmøte og dokumentkontroll. Nivået "ikke-kontrollert" omfatter personer som registreres uten at identiteten verken er unik eller kontrollert. Ved kategorisering av en registrering som "unik" er det ikke noe krav om at identiteten til den som har avgitt biometri er kontrollert. Lagring av biometri, og kontroll av at biometrien er sjekket for unikhhet, vil forhindre at samme person senere får registrert nye identiteter i folkeregisteret. Direktoratet bemerker imidlertid at dette ikke vil bekrefte den reelle identiteten til personen med mindre den er fastsatt på annen måte, bl.a. ved personlig oppmøte og kontroll av dokumenter. Justissektoren kan ikke legge opplysningene i Folkeregisteret til grunn dersom opplysningene i registeret ikke bygger på at identiteten er verifisert (kontrollert) og deretter "låst" ved bruk av biometri. Politiet har behov for at identiteten både er kontrollert og unik, og at dette må være en egen kvalitetsindikator i Folkeregisteret. Et folkeregister uten en slik kvalitet på opplysningene vil etter Politidirektoratets vurdering føre til at politiet etablerer egne registre basert på en kontrollert identitet og avgitt biometri med de kostnader dette medfører for samfunnet, samt økte utfordringer for Datatilsynet og andre tilsynsorganer.

Videre vil "parallele folkeregistre" medføre økte utfordringer for den enkelte borger med hensyn til gjennomføring av innsynsretten.

Politidirektoratet støtter for øvrig Kripos' bekymring i forhold til at det registrerte grunnlaget for fastsettelse av identitet ikke vil være tilgjengelig i opplysningene fra Folkeregisteret som kopieres inn i politiets egne systemer og registre. Nyten av registreringen av grunnlaget for identitet vil dermed bli marginal for politiets brukere.

NID fremhever i sin høringsuttalelse at det av registreringen må fremkomme hvilken dokumentasjon som er fremlagt og hvilken kontroll som er foretatt, herunder om personen er kontrollert mot det fremlagte dokumentet. Politidirektoratet er enig med NID, men understreker svakheten ved at slike opplysninger ikke vil være tilgjengelig i opplysningene som kopieres inn i politiets egne registre og systemer.

PU har på side 10-12 i sin høringsuttalelse redegjort for flere problemstillinger om grunnlaget for registrering av identitet. PU skriver bl.a. at det "synes...som om notatets problematisering omkring usikre registreringer, kun gjelder ved tildeling av d-nummer...usikkerhet om identitet [gjelder] like mye for utenlandske borgere som har en oppholdstillatelse og er bosatt i Norge, både tredjelandsborgere og EØS-borgere. Lovutkastet åpner for at bestemmelsen får anvendelse også i disse tilfellene, da bestemmelsen er utformet også for å gjelde fødselsnummer, ikke bare d-nummer. Identitetsproblematikken på utlendingsfeltet tilsier at bestemmelsen bør tas i bruk generelt ved id-registreringer av utenlandske borgere." Politidirektoratet er enig med PU.

Direktoratet bemerker for øvrig at det finnes flere kopier av Folkeregisteret i andre offentlige etater, som inneholder flere og mer oppdaterte opplysninger om personer. Dette gjelder blant annet opplysninger om familierelasjoner og utvandrede. Direktoratet savner en drøfting av denne problemstillingen i høringsnotatet, herunder om man ønsker å innhente denne type opplysninger, samt faren for divergens i opplysningene i de ulike registrene.

6. Taushetsplikt og historiske opplysninger (pkt. 6.4)

Politidirektoratet viser til Kripos' og PUs uttalelser om viktigheten av at politiet har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for tilgang til taushetsbelagte opplysninger. PU redegjør på side 12 og 13 om behov og betydning av tilstrekkelig tilgang til blant annet historiske opplysninger (ID-historikk). Politidirektoratet tiltrer PUs uttalelse om dette. For øvrig viser vi til side 3 i uttalelsen fra Namsfogden i Oslo, der namsfogden bemerker viktigheten av tilgang til historiske opplysninger for namsmyndighetene.

7. Utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret (pkt. 6.5)

Utkastets § 10-1

Utkastets § 10-1 har regler for utlevering av opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Slike opplysninger kan etter forslaget utleveres til enhver.

Politidirektoratet har merket seg at Østfold politidistrikt i sine kommentarer til høringsnotatet pkt. 6.5 har uttrykt bekymring over at lovforslaget går for langt i å tilgjengeliggjøre opplysninger fra Folkeregisteret. Direktoratet slutter seg til Østfold politidistrikts bekymring om at de restriksjoner som dagens ordning har vedrørende utlevering av personopplysninger, deriblant personnummer, reduseres.

Det er hevet over enhver tvil at personnummer har en verdi for kriminelle som ønsker å begå ID- kriminalitet. Personnummeret i seg selv er godkjent som tilstrekkelig identifisering ved opprettelse av mobilabonnemeter. Oslo Tingrett har behandlet to store ID-tyverisaker høsten 2014 og vinteren 2015¹. Sakene er svært omfattende i volum både i form av økonomiske tap og antall fornærmede. Dommene tilkjenner etter direktoratets vurdering godt hvordan ID-tyveri blir gjennomført, og hvor innhenting av personnummer er helt sentral informasjon.

Dommene beskriver videre modus for ID-tyveri og hvordan prosessen ofte foregår over tid. Når ID-tyven har skaffet seg tilstrekkelig informasjon, gjennomføres det ofte flere kriminelle forhold samtidig f.eks. i banker og kredittinstitusjoner. Også PU bemerker i uttalelsen sin at det ved utformingen av registeret og regelverket bør ses hen til økningen i alvorlige lovbrudd som identitetstyveri. Direktoratet viser i denne sammenheng til utfordringer vedrørende lagringstid for IP-adresser. Datatilsynet har gitt leverandører av IP-adresser pålegg om å slette adressene etter 21 dager. For politiet kan denne fristen være en utfordring i etterforskning av straffesaker. Det vil være en utfordring dersom identifisering av personen som ber om utlevering av personopplysninger baseres på eier av IP-adressen. Politiets hovedoppgave er å forebygge kriminalitet, og slik forslaget er fremsatt er det grunn til å stille spørsmål ved om dette er tilstrekkelig hensyntatt.

FIN foreslår at den det gjelder skal få opplysninger om hvem som har fått utlevert opplysninger om han/henne, og foreslår den samme ordningen som gjelder ved søk i skattelister. Namsfogden i Oslo bemerker at ordningen ikke kan gjelde når offentlig myndighet gjør oppslag, og at denne adgangen til å få informasjon om foretatte søk kan vanskeliggjøre namsmannens saksbehandling. Fra namsfogdens uttalelse hitsettes:

"Det forekommer at namsmannen må og skal behandle saker uten at forhåndsvarsling kan gis. Det vil da være fullstendig ødeleggende om den det gjelder, selv kan lese ut av et register at politiet gjorde oppslag for en time siden. For å unngå unndragelse av formuesgoder er det nødvendig med diskresjon. Likeens kan det gå riktig galt om saksøkte får tilgang på slik informasjon, i forbindelse med barneutleveringer eller tilbakeleveringer etter barnebortføringsloven.

De aller fleste saker som behandles av namsmannen og domstolen blir varslet. Når det blir varslet, er det neppe behov for noe særskilt varsel om at den samme myndighet har sjekket folkeregisteret. "

Politidirektoratet bemerker at dette ikke bare gjelder for namsfogdens saksbehandling, men i enda større grad for politiets etterforskning og kriminalitetsbekjempelse. En slik ordning vil også kunne vanskeliggjøre politiets oppgaver på utlendingsfeltet, blant annet i forbindelse med bostedkontroll og uttransportering. Politidirektoratet slutter seg til namsfogdens uttalelse og forslag.

1 journal nr. 14-044644MED-OTIR/07 og 14-044644MED-OTIR/07

Utkastets § 10-2

Utkastets § 10-2 om utlevering av taushetsbelagte opplysninger krever at offentlige myndigheter og virksomheter og private virksomheter må ha hjemmel i lov for å kunne innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Det er i lovforslaget fremmet forslag om en ny bestemmelse i politiloven § 13a om politiets tilgang til opplysninger. Ny § 13a skal lyde:

"Politiet kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente fra folkeregistermyndighetene de opplysninger som er nødvendige for utførelsen av oppgaver etter denne lov eller andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane."

Kripos uttaler at forslaget til ny hjemmel for innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret er dekkende for deres behov.

Politidirektoratet mener bestemmelsen vil tilfredsstillende kravet om lovhjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger, og gi politiet rett til å innhente opplysninger som er nødvendige for "oppgaver etter denne lov eller andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følge av sedvane". Dette tilsvarer ordlyden i politiloven § 2 nr. 7 og vil også favne politiets forvaltningsoppgaver.

Namsfogden i Oslo fremholder i sin høringsuttalelse at en del av namsmyndigheten er tillagt domstolene og særnamsmenn, og at disse har samme behov for opplysninger fra Folkeregisteret som den alminnelige namsmann. Namsfogden bemerker at det i høringsnotatet ikke er tatt stilling til et eventuelt behov for lovendring for disse. Det vises til at domstolene og særnamsmenn ikke er omfattet av politiloven og at det derfor vil være nødvendig at de har egne hjemler for å kunne hente ut opplysninger fra Folkeregisteret.

Utkastets § 10-4

Politidirektoratet viser til Kripos' høringsuttalelse, der det på side 6 er avgitt merknader til høringsutkastets § 10-4 om sperrede opplysninger.

Utkastets § 10-5

Politidirektoratet støtter utkastets § 10-5 om varsling til brukere av Folkeregisteret ved mistanke om at registrerte personopplysninger knytter seg til falsk eller uriktig identitet. Vi viser til Østfold politidistrikts og NIDs uttalelser om dette punktet.

8. Registrering og kontroll av meldinger i Folkeregisteret (pkt. 6.6)

Utkastets § 8-2 har bestemmelser om melding fra myndigheter m.fl. Det legges i loven opp til at slike meldinger føres inn uten ytterligere kontroll dersom opplysningene er meldt inn på formelt riktig måte.

Politidirektoratet etterlyser en klarere ansvars plassering hos Skattedirektoratet som "eier" av Folkeregisteret og ansvarlig for kvaliteten på dataene i registeret. Det er i høringsnotatet pkt. 6.3. uttalt at Folkeregisteret er "navet" i nærmest all personrelatert forvaltning. Uten effektive retningslinjer og rutiner for innmelding av opplysninger i Folkeregisteret vil dette "navet" være av liten verdi. Politidirektoratet mener at brukere enten må få tilgang til verifiserte og kontrollerte data basert på avgitt biometri, eller grunnlagsinformasjonen for innmeldingen slik at de gis mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av om informasjonen fra Folkeregisteret kan legges til grunn. Vi viser for øvrig til uttalelsene fra Kripos, Oslo politidistrikt og PU.

9. Retting av feil i Folkeregisteret (pkt. 6.7)

I utkastets § 9-3 annet ledd oppstilles en regel om krav til sannsynlighetsovervekt i forbindelse med endring av registrerte opplysninger. Dette gjelder både når incentivet om endring kommer fra folkeregistermyndigheten og når det kommer fra andre.

Oslo politidistrikt uttaler at det ikke bør innføres en "mellomklasse" av sannsynlighet slik det legges opp til i utkastets § 9-3 annet ledd siste setning, der det for registrering av en identitet som er utgått kreves klar sannsynlighetsovervekt for at den registrerte identiteten er falsk eller uriktig. Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt i at det her, som i sivilprosess og forvaltningsrett, bør kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Politidirektoratet viser videre til Romerike politidistrikts uttalelse om at det er viktig at det etableres gode rutiner i forbindelse med avdekking av falsk identitet. Distriktet fremholder at det i tilfelle der incentivet om endring av registrerte opplysninger kommer fra politiet, eksempelvis i forbindelse med avdekking av falsk identitet av en person med eller uten lovlig opphold i Norge, er viktig at det videreføres/sikres gode rutiner for når og hvorledes disse opplysningene skal endres i Folkeregisteret. Politidirektoratet er enig med Romerike politidistrikt. Vi viser i den forbindelse også til side 14 i PUs høringsuttalelse, der det fremgår følgende:

"Under dette punktet understrekes at det bør tas stilling til hvem som har overordnet ansvar for til enhver tid å fastsette hva som utgjør korrekt identitet til en person. Politiet og utlendingsmyndighetene plikter å melde fra til Folkeregisteret ved avdekking av uriktige identitetsopplysninger der. Det finnes flere registre i Norge med personopplysninger for utlendinger som ikke alltid samsvarer. Det bør opprettes klare rutiner, også i form av elektronisk samarbeid, for hvilke identiteter som registreres i hvilke registre, som vil overstyre eventuelle andre registre det enkelte system kommuniserer med. Eventuelt bør det i tilknytning til dette også opprettes en ordning der hver etat får en melding i sine systemer når identiteten til en person man har saksansvar for får endret sine identitetsopplysninger i Folkeregisteret. Identitetsopplysninger om for eksempel nasjonalitet hos en person som har fått innvilget asyl, kan ha betydning for om vedkommendes oppholdstillatelse ble gitt på uriktig grunnlag og er ugyldig, og dermed skal tilbakekalles etter reglene i utlendingsloven."

Det oppstilles videre et vilkår i høringsforslagets § 9-3 annet ledd annet punktum om at krav om retting av opplysninger, som ikke har betydning for personens rettigheter eller plikter, må ha innkommet skattekontoret senest tre år etter registrering av opplysningen som kreves rettet.

Politidirektoratet viser til Kripos' uttalelse, der det på side 5 redegjøres for at konsekvenser av en eventuell feilregistrering i Folkeregisteret kan være vanskelig å forutse, samt at disse ikke nødvendigvis vil være begrenset til "betydning for den enkelte rettigheter og plikter" i forvaltningslovens forstand. Kripos foreslår at muligheten til retting av opplysninger som ikke har betydning for personens rettigheter eller plikter ikke gjøres tidsbegrenset. Politidirektoratet støtter forslaget fra Kripos.

10. Administrative sanksjoner og straff (pkt. 6.10)

FIN redegjør på side 37 i høringsnotatet for at en straffereaksjon er et lite treffende virkemiddel for å motivere til oppfyllelse av de plikter loven oppstiller. Det foreslås å fjerne straffebestemmelsen i folkeregisterloven § 16, og å innføre overtredelsesgebyr som sanksjonsmulighet ved overtredelser. Det vises til at gjeldende straffebestemmelse i liten grad har blitt anvendt, og at en politianmeldelse med påfølgende etterforskning og eventuell iretteføring, er en noe tungvint og lite effektiv måte å sanksjonere brudd på folkeregisterloven på.

Politidirektoratet støtter, i likhet med Østfold politidistrikt og Økokrim, forslaget om å innføre administrative sanksjoner.

Med hilsen


Knut Smedsrud
avdelingsdirektør


Kari-Grethe Stave
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

- Uttalelse av 27.04.2015 fra Økokrim
- Uttalelse av 29.04.2015 fra Romerike politidistrikt
- Uttalelse av 07.05.2015 fra Østfold politidistrikt
- Uttalelse av 11.05.2015 fra Politiets utlendingsenhet
- Uttalelse av 11.05.2015 fra Nasjonalt ID-senter
- Uttalelse av 11.05.2015 fra Kripos
- Tilleggsuttalelse av 12.05.2015 fra Kripos
- Uttalelse av 12.05.2015 fra Oslo politidistrikt
- Uttalelse av 18.05.2015 fra Oslo Namsfogdkontor