



Vår dato 29.05.2019	Din/Deres dato 07.03.2019	Saksbehandler Thomas S. Offstad
800 80 000 Skatteetaten.no	Din/Deres referanse 19/741 - NNO	Telefon 22077206
Org.nr 974761076	Vår referanse 2019/8714	Postadresse Postboks 9200 Grønland 0134 OSLO

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høring - ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Skattedirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 7. mars 2019 om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Vi støtter i hovedsak forslaget. Nedenfor følger våre kommentarer til de enkelte punkter:

Til forskriftens kap. 1.

Vi støtter de foreslåtte presiseringer i forskriftens kap. 1 om alminnelige bestemmelser, herunder §1-1 om forskriftens virkeområde og §1-2 om ansvar og oppgaver. § 1-2 plasserer et tydelig fagansvar på Politidirektoratet som overordnet myndighet for utstedelse og forvaltning av pass, nasjonale ID-kort og e-ID.

I denne sammenheng savnes imidlertid en formålsbetraktning. Lov om nasjonale ID-kort fokuserer på reiseretten som formål, men har ingen videre formålsbetraktninger. Dette kan vi heller ikke se er diskutert i forskriften. Vi vil for vår del anta at samfunnets behov for et videre formål med nasjonalt ID-kort er utsatt. I denne sammenheng vises det til betraktninger om at nasjonale ID-kort til utlendinger som høringen viser til vil komme på et senere tidspunkt.

Organisatorisk bygges et helt nytt rammeverk og en infrastruktur som gir økt sikkerhet knyttet til utstedelsesprosessen. Høringsdokumentet beskriver videre at det utarbeides nye rutiner og instruksjoner, og at det skal sørges for grundig opplæring for medarbeidere i identitetsfastsettelse og dokumentkontroll.

Til forskriftens kap. 2

Lov om nasjonale ID-kort regulerer norske statsborgeres rett til å få nasjonale ID-kort utstedt. Ettersom dette er en forskriftshøring, så er det naturlig at den ikke omhandler vurderinger knyttet til utenlandske statsborgere. Det vises likevel til uttalelsen i høringsnotatet side 5 fjerde avsnitt om at intensjonen er å utvide tilbudet til å også omfatte utenlandske statsborgere med tilknytning til Norge. Vi vil understreke at vi støtter denne vurderingen.

Når det gjelder forskriftens § 2-4 om godtgjøring av identitet, vil vi påpeke at det må være ulike måter å kunne godtgjøre sin identitet på, herunder muligheten til å "låse" seg til en identitet i Norge ved bruk av



biometri. Spesielt for enkelte grupper utenlandske statsborgere med opphold i Norge vil det kunne være behov for andre muligheter enn fremleggelse av søkerens pass for å godtgjøre identiteten. Ideen om at en person skal kunne "låse" seg til en identitet i Norge ved bruk av biometri bør vurderes i denne forbindelse.

Selv om høringsforslaget omhandler pass og ID-kort til norske statsborgere, vil kravene som stilles i § 2-4 om godtgjøring av identitet kunne begrense muligheten til å utstede ID-kort til utlendinger som ikke oppfyller kravene. For enkelte grupper vil det ikke være mulig å fremlegge dokumentasjon i tråd med § 2-4 da disse ikke vil ha ID-dokumenter med tilstrekkelig notoritet. Det kan spørres om det bør reguleres at det kan være tilstrekkelig for å få utstedt nasjonalt ID-kort at en person låser seg til én identitet i Norge gjennom søk og lagring av opptatt biometri. For å sikre at en person med flere identiteter i Folkeregisteret ikke får utstedt flere ID-kort, er det viktig at det gjennomføres et "en til mange søk" i den lagrede biometrien. Muligheten for å låse identiteten sin biometrisk må gjelde uavhengig av hvorvidt personen har ID-dokumenter fra før (norske eller fra opprinnelseslandet), og uavhengig av notoriteten på dokumentene personen evt. fremlegger.

Forholdet til Folkeregisteret

Vi støtter forslaget om at forholdet til opplysningene i Folkeregisteret reguleres av en generell bestemmelse i forskriften. Dette er med på å tydeliggjøre det sentrale prinsippet om at det skal være samsvar mellom opplysningene i pass, nasjonalt ID-kort, nasjonal eID og Folkeregisteret.

Det legges til grunn at personopplysningene som er grunnlaget for utstedelse av nasjonale ID-kort til norske statsborgere, vil være opplysninger registrert i Folkeregisteret. Politiet har full tilgang til Folkeregisteret og anbefales å hente opplysninger derfra.

Det stilles spørsmål ved forslaget til § 2-4 tredje ledd om at søkeren selv skal fremlegge skriftlig forsikring fra en myndig norsk statsborger om at opplysningene er korrekte. Vi støtter derfor departementets anførsel om usikkerheten rundt hvilken verdi en slik forsikring har. Her kan det ligge et potensiale for misbruk og det er fare for at det kan utstedes pass og ID-kort til feil person. Det må legges til grunn at Folkeregisteret er en nasjonal felleskomponent som vil være autoritativ kilde for alle norske myndigheter hva gjelder personopplysninger. Dette er opplysninger passmyndigheten har tilgang til, og det burde derfor ikke være behov for å innhente forsikring fra tredjepart.

Det er vanskelig å se hva som gir merverdi ved å få denne bekreftelsen fra en tredjepart. Vi anser det å involvere andre i stedet som en økt risiko for at forfalskninger av underlagsdokumentasjon kan skje. Videre vil vi påpeke at vi ikke ser behovet for at det skal fremlegges original fødselsattest for mindreårige som er født i Norge og som ikke tidligere har hatt pass eller nasjonalt ID-kort. Passmyndigheten kan for disse hente opplysningene direkte fra Folkeregisteret som uansett vil være kilden for utstedelse av fødselsattest til mindreårige.

Anmodning om tildeling av fødselsnummer

Departementet foreslår å begrense muligheten for å fremsette krav om tildeling av fødselsnummer til kun å



gjelde passmyndighetene, slik at søker selv ikke lenger kan fremsette slik anmodning. Vi slutter oss til dette. Vi vil her få bemerke at dette er i tråd med dagens forvaltningspraksis.

I praksis er det kun ved søknad om pass at behovet om fødselsnummer oppstår, og en slik begrensing er dermed naturlig. Det er også en viktig forutsetning at søkers identitet er kontrollert (herunder kontroll av foreldreskap, statsborgerskap og dokumentkontroll) av passmyndigheten før Folkeregisteret tildeler fødselsnummer.

Særlig om fødested

Det vises til at opplysninger om fødeland og fødested hentes fra Folkeregisteret, og at manglende opplysninger om fødested i Folkeregisteret og utfordringer med etterregistrering har gitt opphav til frustrasjon. Vi er enige i dette, og viser til reglene i folkeregisterforskriften § 9-2-1 hvor det fremgår at for personer som er innvilget oppholdstillatelse i Norge, kan opplysninger om fødested kun endres etter melding fra utlendingsmyndighetene. Det samme gjelder for personer som på tidspunktet for endring av identitetsopplysninger har en sak til behandling hos utlendingsmyndighetene, har en utgått oppholdstillatelse eller er innvilget norsk statsborgerskap, men er født i en stat som nevnt i folkeregisterforskriften § 8-4-2 annet ledd. Dette gjelder imidlertid ikke endring av opplysninger om fødested for personer som er født i Norge. Her vil fødested for de som er født i tidsrommet 1961 til 1982 avgjøres på grunnlag av fødselsattest utstedt av sogneprest/kapellan i Den norske kirke. For de som er født før 1961 vil det være mors bosted ved fødselen som er det avgjørende.

Det er ikke et vilkår for å få norsk pass at fødested dokumenteres, og det ikke er et krav etter internasjonale regler at fødested eller fødeland innføres i passet. Når det tidvis også er utfordrende å få registrert eller endret opplysninger om fødested i Folkeregisteret, er vi enig i forslaget om å kun ha en rubrikk for fødeland for alle norske statsborgere.

I den anledning vil vi opplyse at registreringen av fødested og fødeland/-kommune i Folkeregisteret er statisk. Det innebærer at det er det navnet området man er født i hadde på fødselstidspunktet som registreres som fødested. Dette er da ikke gjenstand for senere endring. At fødested er statisk ble lagt til grunn i Justisdepartementets rundskriv av 28. februar 1917 om føringen av fødselsregisteret og har senere vært fast forvaltningspraksis. Dette innebærer eksempelvis at personer som er født i tidligere Strinda kommune før sammenslåingen med Trondhjem i 1964 vil ha Strinda som fødested. For personer født i utlandet kan som eksempel nevnes at personer født i Praha i perioden 1918 – 1992 vil ha Tsjekkoslovakia som fødeland.

All den tid opplysning om fødested i pass skal samsvare med Folkeregisteret, jfr. forslagets § 2-6 første ledd, forutsetter vi at det hensyntas at mange personer født i Norge ikke har noen fødekommune registrert i Folkeregisteret. Disse personene kan som regel kun ha registrert fødested som kan være en tidligere kommune som f.eks. Aker, Laksevåg eller Strinda. Det bør ikke være problematisk for passmyndigheten å utlede at disse er født i Norge og dermed skal ha NOR som fødeland i passet, for ellers risikerer man at passøkere også i fremtiden vil bli henvist til folkeregistermyndigheten for å få gjort korrigeringer.



Det savnes et punkt vedrørende vurdering av anmodning om fødselsnummer for barn født i utlandet og som har dobbelt statsborgerskap. Vi legger til grunn at det er opp til passmyndigheten å vurdere barnets statsborgerskap.

Spesielt om bruk av biometri

Det fremstår som uklart om det forskriftsfestes at det skal gjøres et "en til mange søk" ved utstedelse av pass og nasjonale ID-kort. Det vises til automatiske biometri-søk, men beskrives ikke som et søk i blant annen opptatt biometri direkte. Det kan være gode grunner til å forskriftsbestemme et krav om et biometrisk "en til mange søk" før utstedelse av pass og ID-kort for å sikre at en person som har flere identiteter i Folkeregisteret ikke får utstedt flere nasjonale ID-kort eller pass.

Kontrollinjen i politiet vil iht. høringsnotatet se resultatet av biometrisk sammenligning (1:1 verifisering). Det fremkommer imidlertid ikke av forslaget om kontrollinjen vil ha tilgang til verifisering av både bilde og fingeravtrykk eller bare av bilde. Vi vil presisere at iht. trygg og sikker ID-forvaltning bør det være tilgang til verifisering av både bilde og fingeravtrykk for å sikre at det er samme person som får utstedt nytt pass eller ID-kort.

Videre støtter vi vurderingene rundt søk og lagring på opptatt biometri og at det gis adgang til å foreta søk mot tidligere oppføringer i pass- og ID-kortregistrene. For folkeregistermyndigheten er det svært viktig at det kun utstedes ett pass og ID-kort til samme person, selv om vedkommende skulle ha flere identiteter i Folkeregisteret. Gjennom søk og lagring på biometri kan en fysisk person låses til sitt fødselsnummer eller d-nummer. For det tilfelle at det senere besluttes at ID-kort også utstedes til utenlandske statsborgere, vil dette gjøre ID-forvaltningen i Norge sikrere og mer helhetlig og det vil være med på å heve kvaliteten også i Folkeregisteret.

Til kap. 3 – spørsmål om kjønn i eID.

Der det er relevant kan opplysning om kjønn bli hentet direkte fra Folkeregisteret, og bør således ikke leses ut fra e-IDen. Opplysninger om kjønn vil fremkomme i eget felt i Folkeregisteret, og vil ikke etter 2032 lenger være eget kontrollnummer i fødselsnummeret. Stadig flere land benytter "kjønnsnøytrale" ID-numre og innføring av flere enn de tradisjonelle to kjønnene i pass og ID-kort. Det anbefales derfor ikke å koble kjønn til nasjonal e-ID og kjønn som en egen "nøkkel", da vi ser at dette kan gi negative konsekvenser i tilfelle nasjonale ID-kort skal utstedes til utenlandske statsborgere som har et tredje kjønn registrert i sitt hjemlandspass.

Til § 6-8 – om sletting

Vi støtter departementets vurdering om at det er nødvendig at bildet og den matematiske representasjonen (algoritmen) lagres så lenge det er aktuelt å utstede pass eller nasjonalt ID-kort, jf. § 6-8. Lagring er helt sentralt for å sikre at dersom det er mistanke om at det har skjedd en feil eller grunnlaget ikke lenger er gyldig, at man har mulighet til å vurdere saken på nytt.

Til § 7-2 om gyldighetstid

Alminnelig gyldighetstid for ordinære pass til personer over 16 år er 10 år. Gyldighetstiden på nasjonale ID-



kort for personer over 10 år foreslås til 5 år fra utstedelsesdato i § 7-2. I forbindelse med fastsettelse av gyldighetstid for nasjonale ID-kort, har departementet sett behov for å vurdere om passets gyldighetstid skal reduseres eller videreføres, og høringsinstansene bes om å vurdere de ulike alternativene.

Vi støtter departementets vurdering om at gyldighetstid for pass bør reduseres til 5 år, tilsvarende som for nasjonalt ID-kort, altså alternativ 2 i § 7-1. Forslaget vil imidlertid være en ulempe for passinnehaverne og en ekstrabelasting for passmyndigheten. Kortere gyldighetstid vil imidlertid i større grad sikre at det er riktig person som bruker det utstedte dokumentet og således at rett person bruker fødselsnummeret ute i samfunnet. Kortere gyldighetstid vil gi økt beskyttelse mot misbruk av tapte pass og vil være et risikoreducerende tiltak mot ID-misbruk ved at passmyndigheten oftere får mulighet til å kontrollere identiteten. Videre argumenteres det med at biometrien blir "gammel" etter 10 år, og vi vil da kunne ha pass i omløp for lenge til å kunne ta i mot ny teknologi og nødvendige utskiftninger. Sikkerhetsmessig er det derfor gode grunner til at passet også skal ha en varighet på 5 år. For den reisende vil det også være en bedre garanti mot at innreise til et annet land blir nektet på grunn av elde.

Notatets avsnitt 3.3.2.4 - om kryptering

Departementet ber spesifikt om høringsinstansenes syn på spørsmålet om funksjonalitet for innholdskryptering på den nasjonale e-IDen. Ved tap av ID-kort med kryptert e-ID vil vi mangle teknologi for å kunne dekryptere tidligere kryptert innhold. Dette fremstår som en risiko og kan redusere borgerens mulighet til å beskytte sin e-ID ved tap av ID-kortet. Vi stiller også spørsmål ved om det faktisk er nødvendig med kryptering. Behovet for en slik funksjonalitet fremkommer ikke tydelig for oss i høringsnotatet.

Oppsummering

Som det fremgår er Skatteetaten i hovedsak positive til forslaget. Vi er generelt av den oppfatning av at forskriften bør legge til rette for og støtte opp under en helhetlig identitetsforvaltning, herunder en korrekt bruk av folkeregisteropplysninger.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelse i saken.

Med hilsen

Eileen Monsen
underdirektør
Juridisk avdeling
Skattedirektoratet

Thomas S. Offstad

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.