

Hørings svar - Forslag til ny forskrift til lov om folkeregistrering

Innledning

NAV sitt høringssvar bygger på en gjennomgang av ny lov, forslag til forskrift og det prosjektsamarbeid som er etablert mellom etatene.

I høringsbrevet omtales nytt folkeregisterregelverk i hovedsak som en revisjon av teknisk karakter. Det vises videre i høringsnotatet til at formålet med lovrevisjonen er å gjøre folkeregisterregelverket oppdatert og mer tilgjengelig for brukere av folkeregisteret.

NAV er positive til at det er foretatt en bedre fordeling av lov- og forskriftsbestemmelser, og at forskriften stort sett er kapittelsymmetrisk med loven. Vi er likevel uenige i betraktningen om at lovrevisjonen er av teknisk karakter, og det nye regelverket kunne i større grad understøttet lovrevisjonens formål om å være mer oppdatert og tilgjengelig.

Vår vurdering er at nytt folkeregisterregelverk i større grad bør speile dagens krav til et nasjonalt personregister. Dette innebærer blant annet at det bør tas stilling til eventuelle behov for ytterligere materielle endringer, en forventning om at gjeldende rett kodifiseres i lov og forskrift, og at regelverket bedre speiler regjeringens krav og føringer til digitalisering av offentlig sektor. NAV legger til grunn at informasjon fra nytt modernisert folkeregister skal kunne hentes inn og benyttes i alle etatens automatiske prosesser.

NAV vil også innledningsvis understreke betydningen av lovens nye formålsparagraf som slår fast at *«loven skal bidra til at opplysningene i folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov»*, jf. § 1-2. Lovgiver presiserer med dette at folkeregisteret er et fellesoffentlig register, og NAV mener det er viktig at dette perspektivet også videreføres i forskriften. Vi vil komme nærmere tilbake til betydningen av dette.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om det er meningen at nytt folkeregisterregelverk skal dekke både eksisterende og modernisert folkeregister. Vi mener at dette burde vært presisert. I forskriften sondres det ikke mellom hvilke bestemmelser eller deler av bestemmelser som gjelder hvilket register, og dette bidrar til å skape uklarheter for brukere av folkeregisteret. NAV ser i den forbindelse et klart behov for at det innføres overgangsbestemmelser i forskriften for de områdene dette berører. Vårt høringssvar tar utgangspunkt i modernisert folkeregister.

Vi vil følge forskriftens oppbygging og bemerke de enkelte bestemmelsene. Vi avgrenser vårt høringssvar til å omhandle de bestemmelser som er av betydning for NAV. Avslutningsvis gir vi noen betraktninger rundt regelverksutvikling.

Våre bemerkninger

Merknader til § 2-2-1 Fødselsnummer

Det fremkommer av § 2-2-1 siste ledd at *«kvinner skal ha like tall og menn ulike tall som siste individualsiffer»*.

Vår vurdering er at kjønn bør fjernes som informasjon i identifikasjonsnummeret. Vi viser i den forbindelse til lovforarbeidene, der det er nevnt at dagens nummerserie for fødselsnummer og d-nummer har begrenset levetid grunnet kapasitetshensyn (se Prop. 164 L (2015-2016) s. 18).

Etter vår oppfatning er det ikke nødvendig å regulere i forskrift hvordan identifikatoren er konstruert. Det vil gi en større fleksibilitet dersom dette ikke nevnes i forskriften.

Forslag til forskriftsendring:

«Kvinner skal ha like tall og menn ulike tall som siste individualsiffer» strykes.

Merknader til § 2-2-2 D-nummer

Vi viser til vår begrunnelse og forslag om å fjerne informasjon om kjønn i fødselsnummer. Det samme gjelder for d-nummer, jf. § 2-2-2 annet ledd.

Ny er bestemmelsen om at tildelte d-nummer skal ha en gyldighetstid på fem år. I følge høringsnotatet er begrunnelsen for en slik gyldighetsperiode å *«minske faren for misbruk av d-nummer ved at antall tildelte og gyldige numre begrenses»*. Det kan synes som om denne begrensningen i tildelte og gyldige d-nummer består i at de får koden «inaktiv» i folkeregisteret.

Denne nye bestemmelsen må sees i sammenheng med behovet for å registrere d-nummerpersoner, jf. merknader til forskriftens § 2-2-4 nedenfor. Slik §§ 2-2-2 til og med 2-2-4 nå er utformet, er det vanskelig å forstå sammenhengen mellom begrepene gyldighetstid, inaktivering og reaktivering.

Etter vår oppfatning går § 2-2-2 utover hjemmelsbestemmelsen i § 2-2. Etter § 2-2 kan departementet *«gi forskrift om oppbygging av individ- og kontrollsiffer, hvem som kan tildeles d-nummer og krav til dokumentasjon og saksbehandling»*. Dersom lovgiver mener at tildelte d-nummer skal ha en gyldighetstid på fem år, bør dette også presiseres i loven.

I følge Skatteetaten vil et d-nummer inaktiveres dersom vedkommende ikke har hatt ligningsaktivitet eller aktivitet i Eiendomsregisteret eller Enhetsregisteret de siste fem år. Dette er vilkår som verken fremgår av lov eller forskrift.

Det er videre uklart hvilke konsekvenser dette vil medføre for brukere av registeret, gitt at gyldighetsperioden har utløpt. Det er kommet ulike signaler fra Skatteetaten om betydningen av koden «inaktiv», og foreløpig er NAV orientert om at vi selv må vurdere konsekvensene. Vi mener dette ikke er hensiktsmessig uten at begrepet gis en rettslig betydning som alle brukere skal forholde seg til. Det vil være et direkte problem for samhandlingen om aktørene skal gjøre selvstendige vurderinger av hva det betyr at et d-nummer er inaktivt. Videre er det uklart om hvorvidt det vil fattes vedtak om inaktivering, eller om det vil bli gitt informasjon på annen måte til den inaktiveringen gjelder og andre berørte parter.

En tidsbegrensning av d-nummer vil få vidtgående konsekvenser for NAVs samfunnsansvar og våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Vi illustrerer med noen eksempler.

NAVs myndighetsområde omfatter blant annet å sikre pensjonsrettigheter til alle som gjennom sin yrkesaktive periode opparbeider seg slik rett i Norge. Dette gjelder også for personer med d-nummer. Pensjonsopptjeningen må reguleres hvert år for at beregningsgrunnlaget skal være riktig ved uttak av pensjon. Det er også mange forsørgede familiemedlemmer til pensjonister som har d-nummer. Disse personene vil være registrert på pensjonistens sak i NAV sine systemer.

Alle EØS-borgere som arbeider, har arbeidet eller som vil arbeide i Norge i fremtiden, har eller vil få rett til ulike ytelser fra Norge og andre avtaleland. Vi er derfor helt avhengig av sikker og unik registrering av personopplysninger, opptjeningstid mv. for å sikre korrekt avgjørelse av søknadene. Bosatte i EØS-land skal søke om pensjon fra Norge via bostedslandets trygdemyndigheter, som i den forbindelse trenger opplysninger om opptjening i Norge. Disse søknadene vil i fremtiden bli sendt elektronisk i økende grad, og det er lagt opp til at mest mulig av søknadsprosessen skal kunne gå automatisk.

I høringsnotatet står det at tildeling av d-nummer skal dekke et «akutt registreringsbehov». Vi mener at denne formuleringen strider mot intensjonen som ligger til grunn for d-nummerordningen og NAVs rett til å rekvirere d-nummer, jf forskriftens § 2-2-3, bokstav g). Vi kan heller ikke se at den har støtte i lovteksten, der det legges til grunn at personer som er født eller bosatt i Norge skal ha fødselsnummer, mens andre (altså ikke født eller bosatt i Norge) skal ha et d-nummer. For å illustrere at registreringsbehovet ikke alltid er akutt, viser vi til at en mottaker av uføretrygd, som dokumenterer forsørgelse av barn bosatt i utlandet, kan fylle vilkårene for barnetillegg i sin uføreytelse. Barnetillegget kan utbetales i opptil 18 år. I disse sakene registreres barnet med d-nummer i NAVs fagsystem for å knytte barnet til den uføretrygdede, og på den måten sikre rett til utbetalt barnetillegg og kunne stanse ytelsen i rett tid. I en del tilfeller vil aldri disse barna bli bosatt i Norge, og de skal derfor ikke ha fødselsnummer på et senere tidspunkt. Tilsvarende gjelder andre ytelser, eksempelvis barnetrygd.

For NAV kan derfor et tildelt d-nummer være aktuelt og relevant så lenge personen lever. D-nummer til eventuell ektefelle, samboer, partner og/eller barn brukes dessuten til å knytte disse til personen og vil senere også benyttes ved eventuelle krav om gjenlevenderettigheter.

Kort oppsummert: de overnevnte gruppene vil etter fem år ha status «inaktiv» i folkeregisteret, mens de vil være høyst «aktiv» i NAV sine systemer.

For NAV er det viktig at opptjeningsopplysninger bevares og at adresseopplysninger kan vedlikeholdes også for disse gruppene. NAV vil videre ha behov for å registrere nye saker i egne systemer knyttet opp mot inaktive d-nummer i folkeregisteret. Videre kan det være mulig at brukere med et inaktivt d-nummer ønsker å benytte NAV sine selvbetjeningsløsninger, for eksempel pensjonskalkulatoren før uttak av pensjon.

Vi mener at i tilfeller der bruker har et forhold til NAV, vil det ikke gi noen merverdi å inaktivere d-nummeret for så å reaktivere det igjen. Det vil i så fall få svært store og ressurskrevende konsekvenser for NAV. Vår oppfatning er at inaktivering av d-nummer er en konstruksjon som åpenbart ikke vil redusere risiko for misbruk, men vil føre til økt ressursbruk og er således en tidstyv som ikke gir ønsket effekt.

Et inaktivt d-nummer er per definisjon en opplysning om at vedkommende ikke har hatt aktivitet i Skatteetaten sine systemer. Gode grunner taler derfor for at inaktivering av d-nummer ikke er informasjon som er relevant for en nasjonal felleskomponent, da vi ikke har sett at noen kan nyttiggjøre seg denne informasjonen. Gyldighetsperioden for d-nummerpersoner må i så fall dekke hele offentlig sektors behov, ikke bare de personer som ikke lenger er aktive innen Skatteetatens myndighetsområder. Vi mener inaktivering av d-nummer, slik løsningen er presentert, bare vil skape forvirring og være i strid med formålsbestemmelsen som nevnt innledningsvis.

Forslag til forskriftsendring:

«Kvinner skal ha like tall og menn ulike tall som siste individualsiffer» strykes.

«D-nummeret har en gyldighetsperiode på fem år» strykes.

Alternativt bør inaktivering av d-nummer dekke hele offentlig sektors behov, ikke bare de personer som ikke lenger anses som aktive innen Skatteetatens myndighetsområder.

Merknader til § 2-2-4 Rekvirering av d-nummer

NAV har rett til å rekvirere d-nummer for personer som er *«omfattet av ordning som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten eller Helseøkonomiforvaltningen, eller som har rettighet utledet fra slik person»*, jf. § 2-2-3 bokstav g. Det fremgår videre av § 2-2-4 at bare *«vedkommende registreringsenhet har myndighet til å reaktivere et inaktivt d-nummer»*. Med «registreringsenhet» forstår vi folkeregisteret selv.

Når det gjelder selve saksbehandlingsprosessen må den konkretiseres, slik at det fremgår tydelig at rekvirering skal skje digitalt og at eventuell reaktivering skal skje som en tilsvarende automatisk prosess og omfatte «massereaktivering». Dersom dette regimet innføres vil etaten ha store grupper som må reaktiveres hvert år fra 2022.

Vi opplever for øvrig at forskriftsforslaget gjennomgående i liten grad tar inn over seg regjeringens krav og forventninger til digitalisering av offentlig sektor og folkeregistrets viktige rolle som en nasjonal felleskomponent. Det forutsettes at forvaltningen av folkeregisteret bygger på Digital Agenda og gjeldende Digitaliseringsrundskriv fra KMD. NAV har fått tilbakemelding fra Skatteetaten om at «skjema» er et teknologinøytralt begrep. Vi viser likevel til at det i dag er utbredt å skrive «elektronisk melding» mv. i stedet for «særskilt skjema» som i § 2-2-4. Et eksempel på dette er a-opplysningsloven § 5, der det fremgår at «*opplysningene skal leveres elektronisk til den mottakersentralen som Skattedirektoratet fastsetter.*».

Videre er det eventuelt nødvendig med mer informasjon om hvordan selve reaktiveringsprosessen skal foregå, og i hvilke tilfeller det vil være aktuelt med en reaktivering. Basert på ordlyden i § 2-2-4 fremstår det som om arbeidet med rekvirering og reaktivering er like omfattende. Vi mener at det kan være grunnlag for å vurdere en forenklet prosess ved reaktivering av d-nummer, siden vedkommende allerede er identifisert på et tidligere tidspunkt.

Det fremgår heller ikke av forskriften hvem det er som skal ta initiativet til reaktiveringen, eksempelvis om det er bruker selv eller de ulike rekvireringsmyndighetene. Det følger derimot av informasjonsskriv fra Skattedirektoratet at folkeregisteret oppfordrer rekvirentene til å reaktivere d-nummer som er i bruk. Dette begrunnes med at folkeregisteret skal ha en d-nummerpopulasjon som i størst mulig grad gjenspeiler hvilke d-nummer som faktisk er i bruk. Det opplyses videre at det er rekvirentene som må vurdere om det er et begrunnet behov for å reaktivere, og reaktiveringen skal følge de til enhver tid gjeldende retningslinjer som ved rekvirering av d-nummer.

Når det gjelder tildeling, inaktivering og reaktivering av d-nummer, bør det også gjøres en vurdering av om hvorvidt dette rammes av folkeregisterets informasjonsplikt etter personopplysningsloven. Ved innføring av ny personvernforordning vil dessuten informasjonsplikten bli enda mer omfattende, og det bør gjøres en vurdering av om nytt folkeregisterregelverk er i samsvar med fremtidig personvernlovgivning. Dersom bruker ikke varsles ved inaktivering vil ikke vedkommende selv vite at d-nummeret er inaktivt. Vi minner også om at NAV rekvirerer d-nummer for personer som ikke har annen tilknytning til Norge enn at de betaler underholdsbidrag for barn. Personen selv er i disse tilfellene ofte ikke kjent med at d-nummer er tildelt i Norge.

Videre er det uklart om et inaktivt d-nummer automatisk vil bli reaktivert dersom det oppstår aktivitet i Skatteetatens egne registre, jf. det som allerede er nevnt om vilkårene for inaktivering under § 2-2-2.

Som påpekt ovenfor vil NAV ha flere store brukergrupper som faller inn under inaktiveringen til Skatteetaten, slik den nå er presentert. Hvis NAV skal måtte søke om reaktivering av d-nummer for alle de nevnte brukergruppene hvert femte år, vil dette føre til svært mye merarbeid for både NAV og Skatteetaten.

Forslag til forskriftsendring:

Vi viser til det som allerede er nevnt under § 2-2-2 der vi foreslår at gyldighetstid for d-nummer strykes. I tråd med dette mener vi derfor at reaktivering av inaktive d-nummer også strykes.

Videre foreslår vi at ordlyden endres til:

«D-nummer rekvireres av offentlig myndighet eller virksomhet samt finansforetak som har behov for d-nummer for å registrere personer som er nevnt i § 2-2-3.

D-nummer rekvireres elektronisk fra folkeregisteret, eller på særskilt skjema fastsatt av Skattedirektoratet. Rekvisisjonen skal inneholde opplysninger om

- a) navn
- b) fødselsdato,
- c) kjønn
- d) statsborgerskap

Når rekvirenten har blitt forelagt legitimasjonsdokumenter som er utstedt av offentlig myndighet eller av et annet organ, hvis kontrollrutiner for dokumentutstedelser er betryggende og det er allment akseptert at dokumentet for øvrig har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå, skal rekvirenten opplyse om type legitimasjon, nummer og utsteder ved rekvirering.

Rekvisisjonen skal også inneholde andre opplysninger som nevnt i § 3-1-1, når disse er kjent for rekvirenten.»

Merknader til § 2-2-5 Avvisning av rekvisisjon om d-nummer

Vi noterer oss at muligheten til å påklage avvisning av rekvisisjon er fjernet, uten at dette er bemerket i forskrift eller lovforarbeider.

I den forbindelse ønsker vi å bemerke at det forekommer tilfeller i dag der våre rekvisisjoner blir avslått på sviktende grunnlag. Sist ved overføring av rekvisisjonsansvaret mellom enheter i NAV, der folkeregisteret avslø rekvisisjonene.

Vi foreslår videre en ordlydsendring i tråd med regjeringens krav og forventninger til digitalisering, jf. «*kravene til dokumentasjon*» og «*avslås i skriftlig beslutning som sendes rekvirenten*».

Forslag til forskriftsendring – ordlyden endres til:

«Dersom rekvisisjonen ikke inneholder nødvendige opplysninger, skal rekvisisjonen avvises.

Finner tildelingsmyndigheten at vilkårene i § 2-2-3 for tildeling av d-nummer ikke foreligger, skal rekvisisjonen avslås og sendes til rekvirenten.»

Merknader til kapittel 3 Hvilke opplysninger som registreres

Det fremkommer av lovforarbeidene at departementet ønsket at folkeregisterloven «*lister opp [hvilke opplysninger som kan registreres om den enkelte person] i hovedkategorier, mens registrering av underkategorier og merknader reguleres i forskrift*» (se Prop. 164 L (2015-2016) s. 20).

NAV vil med dette fremme et forslag til justering av ordlyden i både folkeregisterloven § 3-1 og forskrift om folkeregistrering § 3-1-1 for å få et mer harmonisert abstraksjonsnivå mellom hva som er «hovedkategori» og «underkategori». Vi er med andre ord enige i de synspunktene som har kommet frem i samarbeid med Skatteetaten om behovet for å endre lovens § 3-1. Hensikten har ikke vært å komme med materielle endringer av forskriften som er på høring, heller ikke loven. Imidlertid kommer vi med forslag til flere definisjoner som etter vår mening er nødvendig for å ta ned usikkerhet om betydningen av opplysninger i folkeregisteret, jf. forutsetningen som fremkommer i lovforarbeidene på s. 21. Hvordan definisjoner formuleres kan selvfølgelig diskuteres, men det viktigste er at de eksisterer. Det kan ikke hefte usikkerhet om hva som er betydningen av opplysningene i en nasjonal felleskomponent, hvor det foreligger klare føringer om at en rekke aktører skal benytte disse opplysningene til en rekke ulike formål, herunder myndighetsutøvelse.

Ideelt sett burde det vært en tettere dialog med både produsentene og konsumentene av folkeregisteret i utformingen av § 3-1-1 enn hva som er mulig å få til i en formell høringsrunde. Vi håper derfor at det kan komme flere runder for å kvalitetssikre denne beskrivelsen av innholdet i det nye folkeregisteret, slik at resultatet blir et helhetlig regelverk som kan automatiseres. Det er for eksempel ytterligere behov for å konkretisere familieforhold.

Vi har bevisst ikke kommet med forslag til ordlyd for elektronisk kommunikasjon, jf. bokstav f). Vår forståelse er at lovgiver har ønsket å etablere et hjemmelsgrunnlag i loven, uten at det på nåværende tidspunkt er aktuelt å ta denne i bruk.

Forslag til ny ordlyd for folkeregisterloven § 3-1 Hvilke opplysninger som kan registreres:

«Til hvert enkelt fødselsnummer eller d-nummer kan det registreres opplysninger om følgende hovedkategorier:

- a) Identifikatorer
- b) Navn
- c) Fødsel
- d) Kjønn
- e) Adresser
- f) Elektronisk kontakinformasjon

- g) Statsborgerskap
- h) Familierelasjoner
- i) Ektefelle eller registrert partner
- j) Sivilstand
- k) Foreldreansvar og daglig omsorg
- l) Samisk tilknytning
- m) Vergemål og fullmakter
- n) Lovlig opphold i Norge
- o) Død

I tilknytning til den enkelte opplysning kan det registreres merknader. Historiske opplysninger skal bevares i registeret.

Departementet kan i forskrift gi regler om hvilke underkategorier og tilleggsopplysninger som kan registreres til den enkelte hovedkategori.»

Forslag til ny ordlyd i folkeregisterforskriften § 3-1-1 Presisering av underkategorier og tilleggsopplysninger:

«For hovedkategoriene som fremkommer av folkeregisterloven § 3-1 presiseres følgende:

a) Identifikatorer

For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres en norsk identifikator, enten fødselsnummer eller d-nummer etter §§ 2-2-1 til -2-2-2. For hver norske identifikator i folkeregisteret skal det registreres opplysninger om den er i bruk. For personer som har flere norske identifikatorer skal det vises en klar sammenheng mellom disse og hvilken som skal benyttes.

For personer som har DUF-nummer hos utlendingsmyndighetene skal dette registreres i folkeregisteret.

For personer som har utenlandske identifikatorer kan disse registreres i folkeregisteret, sammen med opplysninger om hvor identifikatorene er gyldig.

b) Navn

For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres opplysninger om navn bestående av fornavn, etternavn og eventuelt mellomnavn.

c) Fødsel

For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres opplysninger om personens fødsel, herunder fødselsdato, fødeland og fødested.

Med fødselsdato menes den dato personen faktisk er født. Om fødselsdato er ukjent skal det besluttes en sannsynlig fødselsdato Norge.

Med fødeland menes det land hvor personen er født, og med fødested menes det stedet innenfor et land hvor personen er født. For steder innenfor Norge skal det angis en kommune.

d) Kjønn

For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres opplysninger om kjønn, med verdiene mann, kvinne, ukjent eller uoppgitt.

For personer som er født i Norge registreres enten verdiene mann eller kvinne. Registreringen kan senere endres i samsvar med bestemmelsene i lov om endring av juridisk kjønn av 17. juni 2016 nr. 46.

For personer som ikke er født i Norge, og som dokumenterer at de har et juridisk kjønn med andre verdier enn mann eller kvinne, registreres verdien ukjent. Om det mangler slik dokumentasjon registreres verdien uoppgitt.

e) Adresser

For hver person som er innført i folkeregisteret kan det registreres en eller flere adresser. I folkeregisteret skal det angis hvilket av følgende formål en konkret adresse understøtter:

- I. Bostedsadresse, det vil si adresse som har til formål å angi det geografiske stedet hvor personen anses bosatt etter bestemmelsene i kapittel 5. Bostedsadressen må være et sted i Norge, og er kun aktuell i den utstrekning personen anses som bosatt i Norge etter bestemmelsene i kapittel 4.
- II. Oppholdsadresse, det vil si adresse som har til formål å angi hvor personen oppholder seg enten i Norge eller utlandet. Personer som ikke er bosatte i Norge kan ha en oppholdsadresse. Det samme gjelder personer som er bosatte i Norge når de har et særskilt regulert bosted på grunn av roller eller livssituasjoner som fremkommer av bestemmelser i kapittel 5. Tilsvarende gjelder for barn som har delt bosted etter lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7 § 36.
- III. Postadresse, det vil si adresse som har til formål å angi det stedet hvor vedkommende skal motta post enten i Norge eller utlandet. Hver person som er innført i folkeregisteret kan ha en postadresse.

For norske offisielle adresser skal folkeregisteret vise til hvordan disse fremstår i matrikkelen etter lov om eidegdomsregistrering av 17. juni 2005 nr. 101 § 31.

Om personen er utsatt for trussel med fare for liv eller helse, så skal alle opplysninger om adresser sperres i henhold til beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972 nr. 3352.

- g) Statsborgerskap
For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres ett eller flere statsborgerskap.
- h) Familierelasjoner
For hver person som er innført i folkeregisteret kan det registreres hvilke personer som er vedkommendes familie, herunder foreldre, barn og søsken. De andre personene skal angis med norsk identifikator og hvilken rolle de har i forhold til personen.
- i) Ektefelle eller registrert partner
For hver person som er innført i folkeregisteret kan det registreres en ektefelle eller registrert partner som skal angis med norsk identifikator. Det skal fremgå om vedkommende er ektefelle eller registrert partner.
- j) Sivilstand
For hver person som er innført i folkeregisteret skal det registreres sivilstand med følgende alternative verdier:
 - I. Ugift
 - II. Gift / registrert partner
 - III. Separert
 - IV. Skilt
 - V. Gjenlevende ektefelle / registrert partner
- k) Foreldreansvar og daglig omsorg
For hvert barn som er innført i folkeregisteret kan det registreres opplysninger om hvem som har foreldreansvar og hvem som har daglig omsorg for vedkommende etter lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7. Om de som innehar foreldreansvaret ikke bor sammen, kan det registreres at barnet har delt bosted når dette er avtalt.

Ved omsorgovertakelse for barn etter lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, skal også representant for barneverntjenesten angis ved hjelp av norsk identifikator for fysisk person eller organisasjonsnummer i enhetsregisteret for juridisk person.

l) Samisk tilknytning

For hver person som er innført i folkeregisteret kan det registreres opplysninger om vedkommende har samisk tilknytning, herunder om vedkommende er i Sametingets valgmanntall og hvilket samisk språk som er foretrukket.

m) Vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt

For hver person som er satt under vergemål og er representert med verge etter lov om vergemål av 26. mars 2010 nr. 9, kan det i folkeregisteret registreres opplysninger om:

- I. Hvem som er personens verge
- II. Hva vergeoppdraget omfatter
- III. Hvilket tidsrom vergemålet gjelder

For hver myndige person kan det i folkeregisteret registreres at stadfestet fremtidsfullmakt er trådt i kraft.

n) Lovlig opphold i Norge

For hver person som ikke er nordisk statsborger og som er innført i folkeregisteret, kan det registreres opplysninger om lovlig opphold dersom utlendingsmyndigheten anser at vedkommende har et lovlig opphold i Norge.

o) Død

For hver person som er innført i folkeregisteret kan det registreres opplysninger om personens død, herunder dødsdato, dødsland, dødssted og representant for personens dødsbo. Tilsvarende opplysninger registreres for personer som er forsvunnet når det foreligger en kjennelse om dødsformodning etter lov om forsvunne personar av 12. mai 2015 nr. 27 § 8.

Med dødsdato menes den dato personen faktisk døde, eller den dato som er fastsatt i kjennelse om dødsformodning.

Med dødsland menes det land hvor personen døde, og med dødssted menes det stedet innenfor et land hvor personen døde. For steder innenfor Norge skal det angis en kommune.

Med representant for personens dødsbo menes den fysiske eller juridiske personen som representerer den avdødes rettigheter og plikter.

Til den enkelte opplysning som føres i folkeregisteret skal det angis merknader for å beskrive egenskaper ved opplysningen, herunder tidspunkter hvor den var gyldig og tidspunktet den ble registrert i folkeregisteret. Merknader skal beskrives slik at de kan leses maskinelt.»

Merknader til § 3-2-1 Grunnlaget for registrert identitet

NAV er positive til en tryggere, mer effektiv og helhetlig id-forvaltning i Norge, og vi mener at id-kontroll og synliggjøring av id-grunnlag er et viktig utgangspunkt. Vi mener imidlertid at det må være det primære målet at folkeregisterpersoner får låst sin identitet i Norge til biometri i en landsdekkende base og følgelig får koden «unik».

Det viktigste virkemiddelet for å heve kvaliteten i folkeregisteret er gjennom en helhetlig id-forvaltning i Norge og at innrulleringen i folkeregisteret skjer gjennom en knytning til biometri i et landsdekkende biometriregister. Dette vil medføre et stort arbeid fremover knyttet til dagens populasjon, men vi mener at det ikke er noen vei utenom og at det er viktig at denne innfasingen settes på agendaen. Kodene «kontrollert» eller «ikke kontrollert» sier ingenting om unikheter og betraktes som et skritt i riktig retning.

Bestemmelsen er videre ny uten at den fremgår i listen over nye bestemmelser på side 2 i høringsnotatet.

I forarbeidene til § 3-2 er det uttrykkelig nevnt at brukere av folkeregisteret «*selv [må] foreta en risikovurdering opp mot den tjenesten de tilbyr, deretter må de fastsette hvilke krav til sikkerhet for identitetskontroll som skal foreligge. Det bør være transparent og åpent for borgerne hvilke kontrollnivå som legges til grunn hos ulike offentlige myndigheter og virksomheter.*».

Slik ordlyden i forskriftsbestemmelsen nå er formulert mener vi at den ikke gir tilstrekkelige føringer for at NAV skal kunne ta stilling til det lovforarbeidene ber om. Det er uklart for oss om hele eller deler av befolkningen skal merkes med id-grunnlag. Forskriften skiller ikke på om personen har fødselsnummer eller d-nummer, eller om vedkommende tilhører dagens eller fremtidens populasjon i folkeregisteret.

Vi har mottatt signaler fra Skatteetaten om at det jobbes med å utarbeide prosedyrer for hvordan id-grunnlaget skal håndteres for de ulike gruppene. Vår vurdering er at det er hensiktsmessig at disse prosedyrene fastsettes i forskrift, slik at det er forutsigbart for brukere av folkeregisteret hvordan id-grunnlaget håndteres. Eksempelvis foreslår vi at det forskriftsfestes at dagens fødselsnummerpopulasjon i folkeregisteret konverteres over i ny løsning uten grunnlag for registrert identitet. Det vil i så fall være å regelfeste dagens faktiske situasjon i en overgangsbestemmelse, og man unngår å skape usikkerhet rundt graderingen for denne gruppen i fremtiden.

Videre mener vi at det er positivt at begrepene «unik», «kontrollert» og «ikke-kontrollert» defineres i forskriften. I den forbindelse er det viktig at det sondres mellom «unik» og «kontrollert»/«ikke-kontrollert». Statusen «unik» sier bare at identiteten er låst til biometriske data i en landsdekkende base og er unik bare innenfor denne gruppen. Den sier nødvendigvis ikke noe om grunnlaget for registreringen for øvrig, med mindre dette eksplisitt fremgår av forskriften.

I lovforarbeidene er det dessuten eksplisitt nevnt at de tre kategoriene ikke behøver å være gjensidig utelukkende og at det kan være aktuelt med en kombinasjon av to kategorier. Slik § 3-2-1 nå er formulert mener vi at en kombinasjon av id-grunnlagene ikke er mulig. Av ordlyden utelukkes ikke en kombinasjon av kategoriene «unik» og «kontrollert». Derimot er «ikke-kontrollert» negativt avgrenset som verken «unik» eller «kontrollert», jf. bestemmelsens siste setning «*dersom vilkårene for å registrere en persons identitet som "unik" eller "kontrollert" ikke er oppfylt, registreres identiteten som "ikke-kontrollert"*». Med andre ord vil vedkommende bli registrert med status «ikke-kontrollert» såfremt verken vilkårene for «unik» eller «kontrollert» er oppfylt. Det utelukker at en person kan være «unik» med hvor identitetsgrunnlaget for øvrig er funnet «ikke-kontrollert»

Forslag til forskriftsendring:

Prosedyrer for håndtering av id-grunnlag forskriftsfestes. Videre bør definisjonen av «ikke-kontrollert» endres, slik at kategorien kan kombineres med «unik».

Merknader til § 3-3-1 Avvikende fastsettelse av fødselsdato

Bestemmelsen viderefører Skatteetatens adgang til å avvike fastsettelse av fødselsdato, jf. «*hvis antall tilgjengelige individualsiffer er svært lavt, settes fødselsdag og -måned til den registreringsdag og -måned innvandringen har fått i Folkeregisteret*».

Denne adgangen benyttes i dag i stadig økende omfang og er allerede svært utfordrende for NAV. Slik avvikende registrering kan påvirke rett til ytelser som er knyttet til fødselsdato, eksempelvis alderspensjon, opphør av uføretrygd, barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag og bidragsforskudd. Dersom det for slike ytelser ikke er mulig å identifisere riktig fødselsdato ved å bruke informasjon fra folkeregisteret, vil dette hindre automatisert saksbehandling i NAV.

Forslag til forskriftsendring:

NAV foreslår at det stilles krav om at reell fødselsdato ikke skal utledes fra identifikator, men mottas som et selvstendig informasjonselement.

Merknader til kapittel 4 Hvem som skal regnes for å være bosatt i Norge

Forskriftens kapittel 4 regulerer ikke hovedtyngden av personer som regnes for å være bosatt i Norge, men gir i stedet regler om folkeregisterføring for noen grupper av personer som ikke passer inn i hovedløpet for bosetting i Norge. Vi foreslår derfor at kapitteloverskriften utvides til «*Utfyllende bestemmelser om hvem som skal regnes for å være bosatt i Norge*».

Merknader til kapittel 5 Bosted

Overskriften bør endres til «*Utfyllende bestemmelser om bosted*» i tråd med våre merknader til kapittel 4. Også i kapittel 5 er det strengt tatt mer spesielle tilfeller som reguleres.

Merknader til § 5-1-2 Båter og mobile hjem

NAV er positive til at mobile hjem skal kunne danne grunnlag for bostedsregistrering. Kravet om minimum varighet på seks måneder vil nok fremdeles utelukke bostedsregistrering for en del av våre brukere, men vi har forståelse for at det må være en viss varighet på oppholdsstedet for at det skal kunne registreres.

Vi finner det positivt at flere personer får registrert en adresse i stedet for å registreres med «uten kjent bopel», som også har gitt en del utfordringer i NAVs systemer. En registrert bostedsadresse vil gi et mer korrekt bilde av hvor bruker faktisk bor.

Merknader til § 5-1-6 Fengsel

NAV legger til grunn at bestemmelsen kun gjelder personer som er registrert som bosatt i Norge før innsettelse i fengsel. Det er utenlandske statsborgere som er innsatte i norske fengsler som aldri har vært ansett som bosatt i Norge, og som neppe kan sies å ha tilknytning til annen kjent adresse andre steder.

Det forekommer tilfeller der en person er i Norge uten lovlig opphold, begår en forbrytelse og blir fengslet. I slike saker oppstår spørsmålet om det er riktig å si at personen ikke har lovlig opphold i en periode der vedkommende sitter i fengsel i Norge. For denne persongruppen er det innført en særskilt bestemmelse om folketrygdmedlemskap i ftrl § 2-17: «*Vilkårene for medlemskap i trygden etter kapitlet her anses ikke oppfylt i tidsrom da en person sitter i varetekt, soner straff, utholder tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter straffeloven eller er anbrakt i institusjon som nevnt i barnevernloven § 4-24. Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder likevel sitt medlemskap.*».

NAV antar det vil være hensiktsmessig å behandle spørsmål om registrering i folkeregisteret ut fra de samme prinsippene for denne persongruppen. Vi foreslår derfor at det presiseres i bestemmelsen at den kun gjelder for personer som er registrert som bosatt i Norge før de settes i fengsel.

Merknader til § 5-2-1 Ektefeller og barn

Det må være mulig å registrere barn under 18 år som flytter til utlandet selv om foreldrene regnes som bosatt i Norge. Dette kan gjelde tilfeller der hele familien flytter til utlandet og noen familiemedlemmer flytter tilbake til Norge. Det kan også tenkes tilfeller der bare barn under 18 år flytter til utlandet.

Merknader til § 6-5-1 Flytte- og registreringsdato

Tidspunktet for flytting til utlandet vil i en del tilfeller ha direkte betydning for rettigheter og plikter etter folketrygdloven. Når en person unnlater å melde flytting til utlandet, kan det i noen tilfeller gå lang tid før utvandringen blir oppdaget, eksempelvis ved at NAV eller Skatteetaten gjentatte ganger får uåpnet post i retur. I slike tilfeller har NAV behov for å fastlegge et mest mulig nøyaktig tidspunkt for utvandring. I denne vurderingen kan ikke NAV legge folkeregisterføringen til grunn alene. Det vil likevel være nyttig for NAV hvis det i tillegg til det som er nevnt her, også registreres den dato som personen selv oppgir som flyttedato og den dato som melding om flytting kom til folkeregisteret. På denne måten fremstår ikke de registrerte datoer som reelle flyttedatoer.

Merknader til § 6-5-2 Krav til flyttemelding

NAV viser igjen til tidligere merknader om forskriftsformuleringer som utelukker digitale prosesser, jf. *«melding om flytting til og fra utlandet skal alltid gis på papirskjema»*.

Merknader til § 6-5-3 Manglende melding om flytting

NAV mener at det er behov for å kunne få opplyst en antatt faktisk flyttedato i tilfeller der en person flytter til utlandet og Skatteetaten fatter vedtak om bostedsregistrering etter bestemmelsene i kapittel 4 og 5. Vi viser i den forbindelse til våre merknader under §§ 3-1-1 og 6-5-1.

Merknader til § 6-5-4 Unntak fra meldeplikt til skattekontoret ved innflytting

NAV foreslår at «utlending» endres til «utenlandsk statsborger» slik at bestemmelsen blir mer presis.

Det er uklart for oss hvordan slike saker skal registreres og hva det betyr i forhold til registreringer som blir gjort, jf. § 3-1-1.

Forslag til forskriftsendring – ordlyden endres til:

«Utenlandsk statsborger som ved innreisen til Norge har meldeplikt til utlendingsmyndighetene, er unntatt fra meldeplikten som følger av folkeregisterloven § 6-2. Unntaket gjelder i de tilfeller utlendingsmyndighetene har kontrollert og fastsatt den utenlandske borgerens identitet og oversender de opplysninger registermyndigheten har fastsatt.»

Merknader til § 7-1-1 Registrering av andre faktiske og rettslige forhold som finner sted i Norge

Lovens § 7-1 omhandler offentlige myndigheters og virksomheters meldeplikt. I følge lovforarbeidene skal nærmere regler om hvilke opplysningstyper som skal meldes inn fra hvilke myndigheter, fastsettes i forskrift som i dag (se Prop. 164 L (2015-2016) s. 29). Slik listen i § 7-1-1 er presentert i bokstav a) – i), fremstår den som en uttømmende liste over hvem som skal melde fra om hvilke forhold i Norge.

I bokstav b) hjemles meldeplikten NAV som bidragsfogd har i forbindelse med endring av farskap. Erkjennelse av farskap er ikke nevnt i bokstav a) til i). I dag reguleres erkjennelse av farskap i forskrift om melding av fødsler, erkjennelse av farskap mv. av 25. oktober 1982 nr. 1524.

Under arbeidet med høringen har NAV fått opplysninger fra Skatteetaten om at denne forskriften vil opphøre når ny folkeregisterlov og folkeregisterforskrift trer i kraft. Vi vil i den forbindelse reise spørsmål om det faktisk vil være tilstrekkelig hjemmel for å registrere erkjennelse om farskap i folkeregisteret. Det samme gjelder bidragsfogdens meldingsplikt om dette til folkeregisteret.

Vår vurdering er dessuten at dagens bestemmelse i forskriftens § 9 femte ledd, om at Skattedirektoratet skal sende en kopi av farskapserklæring foretatt overfor andre enn bidragsfogden til bidragsfogden (NAV), ikke er ivaretatt i ny folkeregisterlov eller forskrift. NAV har et selvstendig ansvar for å fastsette farskap til et barn som står uten juridisk far, jf. barneloven § 5. Dersom NAV ikke mottar melding når farskap erklæres overfor andre, kan dette føre til unødvendig merarbeid for NAV.

Vi adresserer derfor problemstillingen og ber om at folkeregisterforskriften også hjemler erkjennelse av farskap på lik linje med endring av farskap. Forskriftens § 7-1-1 bør være uttømmende med hensyn til hvilke offentlige myndigheter og virksomheter som har meldeplikt til folkeregisteret etter lovens § 7-1.

Videre presiserer § 7-1 første ledd annet punktum en utvidet meldeplikt, jf. «...når de i sitt arbeid blir kjent med opplysninger som avviker fra det som er registrert i Folkeregisteret». Det er uklart for NAV hva som ligger i denne «utvidede meldeplikten» og forskriftens § 7-1-1 gir ingen føringer.

Vi har mottatt signaler fra Skatteetaten om at lovbestemmelsens første ledd annet punktum er hjemmelen for «tips». Vår forståelse er at Skatteetaten ønsker å motta tips om forhold som NAV ikke er produsent for, og at disse tipsene skal sendes på papir og ikke som del av en elektronisk prosess. Videre er det uklart hvilke opplysninger Skatteetaten mener at NAV skal tipse om, samt hvordan eventuelt brudd på denne utvidede meldeplikten vil kunne sanksjoneres i henhold til kapittel 12.

Dette forslaget er i strid med NAVs mål om å digitalisere og automatisere i størst mulig grad. NAV ønsker naturlig nok ikke å stanse enhver automatisk prosess for at en saksbehandler skal vurdere om saken inneholder forhold som Skatteetaten bør tipses om. Slike manuelle vurderinger vil medføre store og ressurskrevende konsekvenser for NAV og hensikten med å automatisere vil i så fall bortfalle i sin helhet. Dersom NAV skal tipse Skatteetaten om ulike forhold, må det i det minste presiseres hvilke opplysninger dette gjelder. Det bør også vurderes om ikke forslaget om papirprosess erstattes med elektroniske kanaler. Dette vil også være i tråd med regjeringens krav og forventninger til digitalisering av offentlig sektor.

I forskriftens § 7-1-1 følger en opplisting av faktiske og rettslige forhold som finner sted i Norge. Tilsvarende forhold som finner sted i utlandet følger derimot av kapittel 8. Siden lovens kapittel 7 omhandler selve meldeplikten for offentlige myndigheter og virksomheter, mens kapittel 8 omhandler registrering av opplysninger (uavhengig av om forholdet har skjedd i Norge eller utlandet) mener vi at forskriften ikke er kapittelsymmetrisk med loven her. Vår vurdering er at § 7-1-1 heller bør presisere hvem som har meldeplikt for hvilke opplysninger, og at forhold rundt selve registreringen flyttes til kapittel 8, der den naturlig hører hjemme.

Forslag til forskriftsendring:

Bestemmelsen endres slik at den gir en uttømmende liste over hvilke offentlige myndigheter og virksomheter som er ansvarlig for hvilke opplysningstyper.

Videre bør hva som menes med og hva som faller innunder utvidet meldeplikt for offentlige myndigheter og virksomheter, fastsettes i forskrift. Vår vurdering er at denne plikten også bør sees i sammenheng med sanksjoneringsbestemmelsene i kapittel 12.

Videre bør innholdet i § 7-1-1 som omhandler hva som skal registreres, flyttes til kapittel 8, slik at registrering av forhold som har skjedd i Norge og utlandet samles og hensynet til kapittelsymmetri mellom lov og forskrift ivaretas.

Merknader til kapittel 8 Registrering av opplysninger

Kapittel 8 har et høyt detaljnivå i forhold til resten av forskriften. Etter vår vurdering innebærer kapittel 8 kun en forskriftsfesting og ren videreføring av Skatteetatens instruks av 12.12.2007 om krav til dokumentasjon og fremgangsmåte for å kunne registrere rettslige og faktiske forhold som finner sted i utlandet.

NAV savner en nærmere redegjørelse for folkeregisterets kontrollansvar etter § 8-1. Forskriften er taus med hensyn til hva som ligger i at folkeregisteret skal foreta en formell kontroll før innføring i registeret. NAV legger til grunn at det er en likevekt mellom plikter og kontroll av at pliktene er oppfylt. Vi har i lengre tid opplevd at det er motstrid mellom regelverket som forvaltes av NAV og regelverket som forvaltes av Skatteetaten på dette området. Dette gjelder særlig for dokumentasjonskrav i forbindelse med foreldreskap, vigsel/skilsnisje og dødsfall. Vi vil bemerke disse hver for seg i A) – D) under.

Vi er videre usikre på hva som ligger til grunn for landinndelingen i forskriftens § 8-4-2. Hvilke land som er i gruppe 1-4 fremstår som litt tilfeldig og lite dynamisk, og vi mener det er gode grunner som taler for at en slik landinndeling heller bør sees på tvers av andre offentlige etater.

Vi ber også om at «Arbeids- og velferdsetaten» benyttes gjennomgående når det refereres til oss i forskriftsbestemmelsene, i stedet for «NAV» som det er flere eksempler på i kapittel 8. Under § 7-1-1 bokstav b) skal vi derimot fortsatt omtales som «bidragsfogden», da det ikke er gitt at NAV skal beholde denne oppgaven i fremtiden.

Merknader til A) Registrering av barn og foreldreskap til barn

Hvem som er barnets foreldre følger som hovedregel av reglene i barnelovens kapittel 2. Barneloven §§ 81 og 81 a regulerer bruken av barneloven når en av partene har tilknytning til utlandet. Etter barneloven § 85 annet ledd kan farskap som er fastsatt i utlandet anerkjennes i Norge. Dersom farskapet følger direkte av utenlandsk lov, skal det legges til grunn i Norge uten særskilt godkjenning. Dette er i hovedsak farskap som fastsettes etter pater est-regelen. Farskap som ikke følger direkte av utenlandsk lov, kan anerkjennes i Norge dersom det er regulert i forskrift, ved avtale med fremmed stat eller etter en konkret helhetsvurdering.

Det er NAV som avgjør og fatter vedtak om hvorvidt farskap som er fastsatt i utlandet kan anerkjennes i Norge eller ikke. I vurderingen skal både de prosessuelle reglene og de materielle vilkårene for farskap vurderes. Det skal undersøkes hvilken fremgangsmåte som brukes for fastsettelse av farskap i vedkommende stat, om faren har hatt mulighet til å ivareta sine interesser i saken og hvilket bevismateriale avgjørelsen bygger på. Virkningen av at farskap fastsatt i utlandet anerkjennes, skal i følge retningslinjene til barneloven være at farskapet skal legges til grunn i alle sammenhenger hvor det har betydning.

Det er ikke samsvar mellom bestemmelsene i barneloven og ny folkeregisterforskrift. Det virker lite hensiktsmessig at folkeregisteret skal overprøve en rettskraftig avgjørelse fattet av NAV, og har egne retningslinjer som forhindrer registrering av farskap som er fastsatt eller anerkjent etter barneloven.

I flere tilfeller skal Skatteetaten i henhold til forskriftens kapittel 8 kreve DNA-test av mor og barn selv om farskap er fastsatt eller anerkjent etter barneloven. Det stilles ikke krav til biologisk slektskap mellom mor og barn, og en eventuell DNA-test vil i tvilstilfeller derfor ikke kunne avgjøre om oppgitt mor har født barnet eller ikke. Barnet kan ha blitt til ved for eksempel eggdonasjon i utlandet.

I dag skal folkeregistermyndigheten sende melding til NAV når morskap, farskap eller medmorskap ikke er lagt til grunn i overenstemmelse med reglene i barneloven, jf. gjeldende forskrift om folkeregistrering § 9-7. Dagens meldeplikt gjelder når minst en av barnets oppgitte foreldre var bosatt i Norge da barnet ble født. Vi kan ikke se at denne bestemmelsen er videreført i ny forskrift. NAV anser det som viktig at denne bestemmelsen videreføres. I tillegg bør det vurderes om bestemmelsen ikke bør utvides til også å gjelde tilfeller der NAV

har fattet vedtak om anerkjennelse av farskap eller medmorskap fastsatt i utlandet etter barneloven § 85 annet ledd og dette ikke registreres av Skatteetaten.

Forslag til forskriftsendring:

Det bør være samsvar mellom regelverket i barneloven og regelverket i folkeregisterloven med tilhørende forskrift, i tråd med det som er nevnt ovenfor.

Merknader til B) Registrering av vigsel som er gjennomført utenfor Norge

Ekteskap inngått i utlandet skal anerkjennes i Norge dersom det er formelt gyldig etter stiftelseslandets rett, jf. ekteskapsloven § 18 a. Det finnes ingen egen instans for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet, hvilket betyr at ulike forvaltningsorganer kan komme til ulike resultater ved vurderingen av om det er inngått et gyldig ekteskap. Da det kan være vanskelig å få registrert vigsel som er gjennomført i utlandet i Norge, vil NAV i sin saksbehandling kunne legge til grunn andre opplysninger enn folkeregisteret.

Det bør vurderes om Fylkesmannen eller Utlendingsdirektoratet skal få ansvar for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet. Dette vil i mange tilfeller kunne forenkle både NAV og Skatteetatens arbeid på området.

Merknader til C) Registrering av separasjon/skilsmiss oppnådd utenfor Norge

Etter lov om anerkjennelse av utenlandske skilsmisser og separasjoner av 2. juni 1978 nr. 38 har Fylkesmannen kompetanse til å fatte vedtak om anerkjennelse av utenlandske skilsmisser. Fylkesmannen anerkjenner imidlertid kun avgjørelser som skal tjene som bevis i forbindelse med inngåelse av nytt ekteskap, jf. § 4. Vår erfaring er at NAV og Skatteetaten i disse tilfellene foretar egne vurderinger som ofte får ulike utfall.

Merknader til D) Registrering av dødsfall som har skjedd utenfor Norge

Når det gjelder dødsfall som skjer utenfor Norge, skiller vi mellom norske og utenlandske statsborgere. Det er i dag Utenriktjenesten som har ansvaret for å melde om norske statsborgere som dør i utlandet, og denne praksisen bør videreføres. Derimot mener NAV at vi kan bidra til bedre datakvalitet i folkeregisteret gjennom å melde fra til folkeregisteret om utenlandske statsborgere som dør i utlandet.

Denne innmeldingen må avgrenses til personer som mottar ytelser fra NAV på dødstidspunktet. Andre utenlandske statsborgere vil ikke NAV ha informasjon om. NAV er i dag ikke ansvarlig for å melde fra til Skatteetaten om dødsfall i utlandet. Det er likevel foretatt en dispensasjonsvurdering som medfører at Skatteetaten kan registrere melding om dødsfall fra NAV. Hjemmel for dispensasjonsadgangen er å finne i instruks av 12.12.2007 om krav til dokumentasjon og fremgangsmåte for å kunne registrere rettslige og faktiske forhold som finner sted i utlandet.

Vi har fått tilbakemeldinger fra Skatteetaten om at det i utgangspunktet ikke er noen holdepunkter for å endre på tidligere nevnte dispensasjonsvurdering i forskriftens § 8-4-20. Det gjøres i hovedsak ingen materielle endringer på området. Skatteetaten presiserer imidlertid at for å kunne dispensere for nevnte tilfeller, må det foreligge en døds melding fra en annen stat.

Vår vurdering er at dokumentasjonskravet er uoppnåelig. NAV mottar melding om dødsfall fra pårørende og fra andre lands trygdemyndigheter, ikke fra andre stater.

NAV får kun inn pålitelige opplysninger om stønadsmottakere (stort sett pensjonister og uføretrygdede) som dør i utlandet. Hovedtyngden av disse er i gruppe 3, dvs. EØS-land og enkelte andre avtaleland som Canada og USA. Skillet mellom personer med fødselsnummer og d-nummer er ikke relevant.

NAV har ikke kapasitet og ressurser til å gjennomføre meget tidkrevende prosesser med å innhente utenlandske dokumenter som verifiserer at personen er død. Døds meldinger fra andre land, med den type dokumentasjon som forutsettes i høringsnotatet får vi i svært liten grad, men samtidig har NAV svært få stønadsmottakere som *ikke* er norske borgere i gruppe 2 og 4 land. I noen tilfeller får ikke NAV melding i det hele tatt. NAV sender ut såkalte leveattester til pensjonister i utlandet, og de må sende inn en verifisert bekreftelse på at de fortsatt er i live. Dersom NAV ikke mottar leveattesten i retur innen en gitt frist stanses utbetaling av ytelsen, hvilket betyr at det er sterke insentiver til å ta kontakt fra den det gjelder hvis opplysningen er feil.

Antall personer som på denne måten blir stående som levende i folkeregisteret etter sin død er ikke ubetydelig. Hvis vi holder de nordiske landene utenfor, og antar at pensjonister i andre land har om lag samme dødsrate som norske pensjonister, blir ca. 500 nye, utenlandske statsborgere hvert år stående som levende i folkeregisteret, selv om NAV har stanset pensjonen fordi personen er død. I en del tilfeller får antakelig folkeregisteret melding med godkjent dokumentasjon likevel, for eksempel fordi pensjonisten var gift med en norsk borger, men det er likevel grunn til å tro at det etter hvert har samlet seg opp en god del personer i folkeregisteret som feilaktig står som levende. Dette er en utfordring for kvaliteten i folkeregisteret, og dermed for brukerne av registeret.

Forslag til forskriftsendring:

NAV mener at Skatteetaten bør registrere meldinger fra NAV om dødsfall i utlandet, uavhengig av om vi oppfyller dette dokumentasjonskravet. Vi mener at det er sterkt uheldig at en og samme person er registrert som levende i folkeregisteret og død i NAV sine systemer på grunn av uoppnåelige dokumentasjonskrav. Vi mener også at når NAV har stanset pensjonen, har mottaker et svært sterkt insentiv til å melde fra dersom ytelsen er stanset på feil grunnlag. Risikoen for at disse personene feilaktig registreres som døde i folkeregisteret er derfor svært lav.

Vi mener dessuten at Skatteetaten bør støtte elektronisk mottak av døds meldinger fra NAV.

Videre mener vi at det, i forbindelse med ny folkeregisterlov og forskrift, bør sees på bedre muligheter for å regulere dette, slik at rammene blir tydeligere enn dagens dispensasjon. Vi kommer nærmere tilbake til dette under våre avsluttende betraktninger rundt regelverksutvikling.

Merknader til E) Legalisering og dispensasjon

Vi viser til våre merknader under D) om videreføring av dagens dispensasjonsbestemmelse.

Videre mener vi at det i forskriften bør presiseres at § 8-4-19 kun gjelder for bestemmelsene i kapittel 8, i samsvar med tilsvarende presisering i § 8-4-20.

Merknader til § 9-2-1 Endring av fødselsdato

NAV mener korrekt fødselsdato bør registreres, jf. våre merknader til §§ 3-1-1 og 3-3-1.

Merknader til lovens § 10-5

NAV savner en nærmere forskriftsregulering av forhold rundt falske og fiktive identiteter. Forskriften er taus, til tross for at det i loven gis visse forventninger om at forhold rundt falske og fiktive identiteter vil bli nærmere detaljert i forskrift, jf. § 10-5 siste ledd.

I lovforarbeidene defineres falsk og fiktiv identitet i merknadene til § 10-5 som «*en fiktiv identitet er en identitet som ikke eksisterer, mens en falsk identitet er en betegnelse på misbruk av annen persons identitet*», (se Prop. 164 L (2015-2016) s. 64). I lovens § 9-3 benyttes fiktiv identitet videre som betegnelse på bruk av fingerte personopplysninger etter politiloven. NAV mener det er uheldig at fiktiv identitet benyttes til å beskrive to ulike situasjoner og mener at det bør ryddes opp i dette.

Videre har vi fått opplysninger fra Skatteetaten om at de legger til grunn en noe nyansert forståelse av definisjonene som følger av merknadene til § 10-5, blant annet at falsk identitet kun gjelder misbruk av identitet som ikke allerede er registrert i folkeregisteret. Skatteetaten vil videre ikke bare varsle om falske og fiktive identiteter, men vil i tillegg sette disse som opphørt i folkeregisteret.

Selve opphøret av falske og fiktive identiteter er ikke nærmere regulert i ny lov eller forskrift. Det fremstår derfor som uklart hvordan folkeregisteret vil håndtere en falsk identitet. Det er ingen tvil om at den falske identiteten må gjøres ubrukelig i fremtiden.

For å unngå uklarheter med hensyn til hvordan opphør av identiteter håndteres i folkeregisteret, samt hva et varsel om dette til brukere av folkeregisteret faktisk innebærer, bør nærmere retningslinjer rundt selve opphøret og riktige definisjoner av falske og fiktive

identiteter forskriftsfestes. Dersom NAV og andre brukere av folkeregisteret skal kunne benytte seg av denne informasjonen, må forståelsen være lik for alle.

Forslag til forskriftsendring:

Det tas inn nærmere bestemmelser i forskriften som omhandler selve håndteringen av falske og fiktive identiteter i folkeregisteret. Videre bør forskriften definere hva en falsk og fiktiv identitet er. Både merknadene til lovens § 10-5 og ordlyden i lovens § 9-3 bør endres i tråd med dette, slik at det er samsvar mellom lov og forskrift.

Merknader til Kapittel 12 Sanksjoner

NAV er i utgangspunktet positive til innføring av sanksjonsbestemmelser, da dette vil kunne bidra til å forbedre datakvaliteten i folkeregisteret.

Vi savner likevel en bedre sammenheng mellom disse bestemmelsene og utvidet meldeplikt, jf. våre merknader til § 7-1-1.

Noen avsluttende betraktninger rundt regelverksutvikling

NAV vil helt avslutningsvis igjen bemerke at et av formålene med lovrevisjonen er å gjøre folkeregisterregelverket oppdatert og mer tilgjengelig for brukere av folkeregisteret. Folkeregisteret er en nasjonal felleskomponent og vil derfor ha svært mange ulike brukere.

Det er viktig at de som skal bruke regelverket, lett kan lese og forstå innholdet. Språket bør være klart og presist, og i minst mulig grad åpne for bruk av skjønn ved regelverksanvendelsen. Videre bør reglene ha en slik form at de er enkle å håndheve. Dette innebærer blant annet at sentrale begreper er definert i lov eller forskrift, slik at det er klart hva den rettslige betydningen er. Vi viser i den forbindelse blant annet til våre merknader til § 3-1-1.

For å sikre at verdikjeden blir riktig og forståelig, ikke minst for den registrerte selv, er det viktig at offentlige myndigheter og andre som bruker informasjon fra folkeregisteret, har en grunnleggende lik forståelse av regelverket. Det vil være problematisk for samhandlingen mellom de ulike aktørene dersom alle skal gjøre selvstendige vurderinger, eksempelvis for betydningen av inaktivt d-nummer som nevnt under våre merknader til § 2-2-2.

Det er viktig med sammenhengende og klar struktur i regelverket. I tillegg til kapittelsymmetri mellom lov og forskrift, bør det også være klare henvisningsstrukturer til andre lover og forskrifter. Vi viser i den forbindelse til våre merknader under § 7-1-1 og kapittel 8. For å hindre dobbeltregulering, kan det også være nyttig å se på tilgrensende regelverk, herunder regelverk som håndheves av andre myndigheter som illustrert under våre merknader til kapittel 8.

Videre bør gjeldende rett kodifiseres i lov og forskrift så langt det er mulig. Et sterkt oppsplittet regelbilde gjør det umulig å holde tilstrekkelig oversikt. Innføring av overgangsregler bør vurderes. Dispensasjonsbestemmelser bør i minst mulig grad videreføres, slik som under § 8-4-20, jf. bestemmelser om registrering av dødsfall i utlandet i kapittel 8 D). Vår vurdering er at det heller bør sees på bedre muligheter for å regulere dette ved innføring av et nytt regelverk, slik at rammene blir tydeligere enn ved dagens dispensasjon.

Det følger av legalitetsprinsippet at inngrep i private rettsforhold krever hjemmel i lov. Dette innebærer at en ny folkeregisterforskrift ikke kan pålegge den registrerte plikter eller gjøre inngrep i vedkommendes rettigheter, uten at det foreligger tilstrekkelig lovhjemmel. Vår vurdering er at forskriften på enkelte områder bryter med legalitetsprinsippet, og vi mener at innføring av gyldighetstid for d-nummer i § 2-2-2 er et eksempel på dette.

Det er også uheldig at regelverket gir føringer som vi anser ikke er utredet tilstrekkelig, og som kan gi uønskede konsekvenser for brukere av folkeregisteret. Vi mener at grunnlaget for registrert identitet i § 3-2-1 er et eksempel på dette.

Til sist mener NAV at det er behov for at forskriftsforslaget i større grad tar inn over seg regjeringens krav og forventninger til digitalisering av offentlig sektor og folkeregistrets viktige rolle som en nasjonal felleskomponent. Forskriften legger gjennomgående opp til et papirbasert folkeregister, og vi kan ikke se at den understøtter digitale løsninger. Regelverket må skrives på en slik måte at det enkelt kan automatiseres i systemløsninger hos brukere av folkeregisteret.