



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
2014/144088	17/261-6	10.03.17

Forslag om ny forskrift til lov om folkeregistrering - Høring

Vi viser til brev av 9. januar 2017 om ovennevnte.

Generelle merknader

Vårt utgangspunkt er at forskriften må utformes på en slik måte at den er teknologinøytral, i tråd med hensikten med revisjon av folkeregisterloven. Vi vil derfor særlig kommentere forhold som synes å avvike fra dette. Selv om revisjonen av forskriften primært er av teknisk art, bør anledningen også benyttes for å oppgradere forskriften i tråd med retningslinjer for regelverksarbeid ved blant annet å likestille elektroniske dokumenter med papirdokumenter. Dette er føringer som ble vedtatt i 2000.

Forskriftsteksten bør gjennomgås med tanke på å etablere begrepsbruk og struktur som er i samsvar med JD/Lovavdelingens Veiledning om lov- og forskriftsarbeid fra 2000. Vi vil også anbefale at endelig forskrift gjennomgås med tanke på klarspråk.

Vi forutsetter at forskriften vil være gjenstand for ytterligere revisjon i forbindelse med etablering av nytt folkeregister og strukturen i dette.

Forslaget til ny folkeregisterforskrift legger opp til innhenting, registrering og annen behandling av en stor mengde personopplysninger om hele den norske befolkningen. Selv om forskriftsutkastet i hovedsak innebærer en videreføring av 2007-forskriften, er det også tatt inn nye bestemmelser som vil medføre omfattende og/eller inngripende behandling av personopplysninger, se særlig forslag til § 8-4-1. Denne behandlingen av personopplysninger

og personvernkonsekvensene av forskriftsforslaget er imidlertid ikke omtalt i høringsnotatet, se bl.a. utredningsinstruksen §§ 2-1 og 3-2.

§ 2-2-2 D- nummer

Bestemmelsen skal dekke "akutt behov", men oppstiller en gyldighetstid på 5 år for D-nummer. Er konsekvensene av å sette D-nummer inaktivt etter denne tid vurdert, f.eks. når det gjelder utstedelse av e-ID på bakgrunn av D-nummeret?

§ 2-2-4 Rekvirering av D-nummer

Det følger av annet ledd at rekvisisjon skal skje på særskilt skjema, og videre at det må medfølge bekreftet kopi av legitimasjonsdokument. Vi forutsetter at henvisningen til "skjema" i dette tilfelle også åpner for eventuell elektronisk skjema eller innsendingstjeneste. Imidlertid peker kravet om bekreftet kopi av legitimasjonsdokument i retning av at det her er tenkt innsending på papir. Vi vil anbefale at bestemmelsen formuleres på en slik måte at den også tar høyde for at dette kan skje som en elektronisk innsending. På den måten stenger ikke forskriften for eventuell utvikling av relevante elektroniske tjenester.

§ 3-2-1 Grunnlaget for registrert identitet

Folkeregisterloven viser til at nærmere spesifisering av vilkår mv. skal fastsettes i forskrift. Forskriften har imidlertid ikke en tilstrekkelig omtale eller begrunnelse. Vi stiller også spørsmål ved om konsekvensene av å registrere opplysning om at en identitet er "unik" eller "kontrollert" er tilstrekkelig utredet, særlig mht. anvendelse. Til hvilke formål skal disse opplysningene brukes og hva blir konsekvensene for personer som ikke har "unik" eller "kontrollert"-status?

I den nye folkeregisterloven henvises det til at dette skal konkretiseres nærmere i forskrift. Vi kan ikke se at dette er nærmere behandlet i forskriftsutkastet.

Det er kvalitetsbrister i dagens folkeregister på dette området. Hvordan ivaretas det ved overgang til nytt register?

Det fremkommer ikke av forskriften eller av kommentaren til bestemmelsen hvilke utslag bestemmelsen har for eksisterende registreringer i folkeregisteret. De fleste personer er allerede registrert fra mange år tilbake. Slik teksten er utformet er det uklart for oss hvilken status disse vil ha og hva det innebærer for disse. Vil personer som allerede er registrert få status "kontrollert" eller ikke-kontrollert? Og forutsettes det en form for id-kontroll av allerede registrerte personer?

Vi stiller også spørsmål ved at fremvisning av pass kun er tilstrekkelig for at identiteten anses som kontrollert, når nyere pass inneholder biometri. Når biometri er avgitt ved passutstedelse kan det tenkes at dette er tilstrekkelig for at identiteten vurderes som unik.

§ 6-5-2 Krav til flyttemelding

Vi forutsetter at man med "skjema" mener både elektronisk og papirbasert skjema. Vi savner imidlertid en begrunnelse for at melding om flytting til og fra utlandet alltid skal gis på papirskjema, jfr 1. ledd, siste punktum. Dette er en unødige streng formulering som i tilfelle bør begrunnes, da det i 2000 ble fastslått at skriftlighetskravet likestiller elektroniske dokumenter med papirdokumenter. Siden den gang har det vært pågående regelverksrevisjoner for å fjerne krav til papir som dermed hindrer elektronisk kommunikasjon og tjenester. Det er derfor et paradoks at dette kravet opprettholdes i forskriften når hensikten er å legge til rette for et modernisert folkeregister. Selv om det ikke er tilrettelagt for elektronisk melding i dag, bør forskriften ikke utelukke muligheten for en fremtidig elektronisk tjeneste.

Annet ledd sier at skjema på papir skal underskrives av meldepliktig, men vi antar at angivelsen av hvem som skal underskrive vil være tilsvarende ved elektronisk levering av skjema. Formuleringen "gitt på papir" er derfor unødvendig og bør strykes. Det bør også vurderes hvorvidt det er nødvendig å stille krav til underskrift, eller om det er tilstrekkelig å angi hvem som er meldepliktig.

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

Under opplistingen av de ulike forhold og hendelser a) til i) er det kun dødsfall (i) som bruker formuleringen "elektronisk melding". En antitetisk tolkning vil derfor føre til at "melding" i bokstavene a til h forstås som papirbasert melding.

Dette er en uheldig begrensning, som ikke åpner for utvikling av elektroniske meldinger på de øvrige områdene. Bestemmelsen vil fremstå som teknologinøytral dersom "elektronisk" i litra i) strykes slik at det ikke blir nødvendig med ny revisjon av forskriften ved tilrettelegging av nye elektroniske meldinger.

§ 8-4-1 om DNA-testing av barn født i Norge

I motsetning til § 8-4-2 flg., som er en videreføring av Skattedirektoratets instruks om forhold som finner sted i utlandet, er den foreslåtte bestemmelsen i § 8-4-1 så vidt vi kan se en ny bestemmelse. Bestemmelsen fremgår imidlertid ikke i høringsnotatets oversikt over nye bestemmelser (s. 2), og den er heller ikke gitt en utvidet omtale på linje med de andre nye bestemmelsene i forskriften. Forslaget til § 8-4-1 er tvert om svært sparsommelig kommentert i høringssteksten. Det fremgår kun at bestemmelsen "*utfyller ny bestemmelse om DNA-testing i lovens § 8-3 og regulerer når det er grunnlag for å foreta DNA-testing*". KMD vil presisere at det er lovens § 8-4 som åpner for forskriftsfesting om når det kan kreves DNA-test.

Bruken av DNA-tester reiser betydelige personvernspørsmål. Vi registrerer imidlertid at høringsnotatet verken inneholder en vurdering av personvernkonsekvensene av bestemmelsen eller en omtale av den behandling av personopplysninger som § 8-4-1 forutsetter. Det fremgår for eksempel ikke av høringsnotatet hvor mange barn og mødre som vil bli berørt av denne bestemmelsen, hvordan DNA-testene skal utføres, hvordan DNA-testene skal oppbevares og

hvor lenge, konsekvensen av at DNA-testen ikke viser slektskap, hvem som skal ha innsyn i svarresultatet, samt hvordan man skal sikre at utenforstående ikke får tilgang til opplysningene. Det er heller ikke redegjort for ulike tiltak som vil kunne avhjelpe de negative personvernkonsekvensene ved forslaget, herunder klare regler om sletting og destruering av opplysninger og materiale knyttet til DNA-testen. Dette er etter KMDs syn forhold som burde ha vært omtalt og løst i høringsnotatet og/eller forskriftsteksten, se også utredningsinstruksen §§ 2-1 og 3-2. Før Skattedirektoratet vedtar en endelig forskriftstekst, er det nødvendig å drøfte og finne en løsning på personvernutfordringene ved bruken av DNA-tester.

Hva gjelder detaljene i den foreslåtte forskriftsbestemmelsen, har KMD innvendinger til *tvangselementet* i bestemmelsen og til *vilkårene* som oppstilles for DNA-testing. Vi stiller særlig spørsmål ved det manglende samsvaret mellom ordlyden i den nye folkeregisterlovens §§ 8-3 og 8-4 og forskriftens § 8-4-1.

Det fremgår av lovens § 8-4 at departementet kan gi forskrift om når DNA-test "*kan*" kreves, med andre ord i hvilke tilfeller myndighetene kan anmode om DNA-testing. Etter forskriftens § 8-4-1 "*skal*" derimot mor og barn DNA-testes i visse oppgitte tilfeller. KMD stiller spørsmål ved om loven gir rom for å forskriftsfeste en slik plikt. Uansett fordrer innføring av en plikt til å avlegge DNA-test en bredere og mer prinsipiell drøftelse av tematikken enn det høringsnotatet inneholder.

Det følger av lovens § 8-3 at det kan stilles krav om DNA-test dersom det er "*nødvendig*" for registreringen å fastslå at det eksisterer en familierelasjon og "*de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet*" å fastslå familierelasjonen. Nødvendighetsvilkåret er i tråd med personopplysningsregelverket, som krever at personopplysninger kun skal behandles når det er nødvendig. Forslaget til § 8-4-1 inneholder ikke et tilsvarende nødvendighetsvilkår. Det oppstilles i stedet som vilkår for DNA-test at et barn er født uten at lege/jordmor er til stede og "*fremlagte opplysninger ikke er tilstrekkelig*" til å fastslå familierelasjon. Det gis ingen nærmere beskrivelse av hva som menes med "*tilstrekkelig for å fastslå familierelasjon*" eller hvorfor direktoratet har valgt å oppstille en annen og lavere terskel for DNA-testing enn det som følger av loven. KMD vil påpeke at tilsvarende ordlyd som i forskriften ble foreslått i høringsnotatet til den nye folkeregisterloven. Etter høringsrunden ble ordlyden imidlertid endret til det strengere vilkåret om at "*de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen*" i lovproposisjonen (Prop. 164 L (2015-2016)). Etter KMDs syn er krav om fremlegging av dokumentasjon i form av DNA-testing av en så inngripende karakter at vilkårene for slik testing bør være klare og like strenge som etter den nye folkeregisterloven. Vi ber om at Skattedirektoratet foretar en grundig gjennomgang av forskriftsteksten med det formål å sikre samsvar med ordlyden i lovens §§ 8-3 og 8-4.

§ 8-4-2 Gruppering av stater for registrering av faktiske og rettslige forhold som har funnet sted i utlandet

Bestemmelsen bør innledes med en forklaring av hvorfor land inndeles i grupper og hva disse brukes til. Det er uklart hvordan de angitte grupperinger av land er fremkommet. Listen bør være dynamisk, idet vi antar at det enkelte lands status kan endre seg over tid. Det

fremkommer av kommentaren til kapittel 8 at dette er en kodifisering av gjeldende instruks, men bestemmelsene er ikke selvforklarende og de enkelte bestemmelsene bør kommenteres mer slik at det er mulig for utenforstående å forstå innholdet og bakgrunnen.

§ 10-1-1 Utlevering av opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt

Strukturen i bestemmelsen bør forbedres, da den er vanskelig å lese - fordi det er vanskelig å forstå hvilke tema fra folkeregisterloven § 10-1 den utdyper. Blant annet bør det enkelte ledd komme i samme rekkefølge som i lovbestemmelsen, og det bør fremkomme tydelig hvilke deler av lovbestemmelsen som kommenteres. For eksempel: "Begrepet pressen i folkeregisterloven § 10-1 tredje ledd omfatter virksomheter [...]"

Tredje ledd forklarer i hvilke tilfeller private virksomheter og aktører har "begrunnet behov" for fødselsnummer og d-nummer etter folkeregisterloven § 10-2 annet ledd. Den kan imidlertid leses som den gjelder *all* utlevering av fødselsnummer og d-nummer, men vi forutsetter at bestemmelsen ikke er ment å endre på det forhold at offentlige myndigheter og virksomheter skal kunne få utlevert opplysninger når det er nødvendig for myndighetsutøvelsen og opplysninger kan gjøres tilgjengelig i lister basert på fødselsnummer og d-nummer, jf. folkeregisterloven § 10-1 første ledd og Prop. 164 L (2015-2016) kapittel 18.4.3. Slik bestemmelsen er formulert, kan den leses som det oppstilles et tilleggsvilkår for utlevering av fødselsnummer og d-nummer. Det følger for øvrig av lovproposisjonen at "den nærmere regulering av de praktiske sidene ved utleveringen fastsettes i forskrift". Vi kan ikke se at dette er omtalt i forskriften.

Fjerde ledd fremstår som uklar, da hva som menes med "noen få personer" ikke er presisert. Det kan også stilles spørsmål ved om vederlag kan kreves kun ved manuelle forespørsler, eller om det også omfatter ved bruk av distribusjonstjenesten. Det er også lite fleksibelt at det fastsettes en "skal"-regel om vederlag når det er uklart hvilket volum som utløser et slikt vederlag. Vi vil minne om at betalingen for standardtjenester fra folkeregisteret bortfalt fra januar i år, mens denne bestemmelsen er egnet til å skape usikkerhet om dette består. Dersom bestemmelsen kun gjelder manuelle forespørsler, bør første punktum strykes slik at det ikke fremstår som en generell betalingsbetingelse.

§ 10-7-2 Hva attester skal inneholde

Denne bestemmelsen angir at attest skal skrives ut på særskilt skjema, og også at den skal påføres med registermyndighetens riksvåpenstempel. Så vidt vi kan vurdere, er dette et u hensiktsmessig formkrav som ikke legger til rette for bruk av elektroniske attester. Det er mulig å utforme bestemmelsen slik at den ikke binder attestutstedelsen til å måtte foregå på papir, ved for eksempel å stryke formuleringer som "skrives ut". Bruk av ordet "skjema" er i orden, da det kan bety både papir og elektronisk skjema.

Det er fullt mulig å lage elektroniske attester. Bestemmelsen fremstår ikke som teknologinøytral og må utformes på en måte som gjør det mulig å benytte elektroniske attester. Den første setningen med "særskilt skjema" vil ivareta dette.

§ 10-7-4 Særskilt om fødselsattest

Femte ledd som angir hvem som skal underskrive attester, fremstår heller ikke som teknologinøytral. Den bærer også mer preg av en intern rutinebeskrivelse enn et formkrav.

Med hilsen

Hanne Finstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Sissel Watz
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.