

Utlendingsdirektoratets hørings svar - ny forskrift om folkeregistrering (folkeregisterforskrift)

Vi viser til høringsbrev fra Skattedirektoratet av 9. januar 2017 med forslag til ny folkeregisterforskrift. UDI har noen generelle kommentarer og i tillegg mer konkrete innspill til forskriftsutkastet.

1. Generelle kommentarer

Moderniseringen av folkeregisteret er i full gang og tar i utgangspunkt i «Digital Agenda», som inneholder regjeringens krav til digitalisering i offentlig forvaltning. Forvaltningen skal for eksempel gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Folkeregisteret er en offentlig felleskomponent som inneholder opplysninger om personer i Norge som meldes inn av andre offentlige etater. Målet med moderniseringen er blant annet at informasjonen skal deles elektronisk mellom de ulike aktørene for å effektivisere arbeidsprosessene, for å bedre kvaliteten på opplysningene og for å redusere risikoen for at personene kan gi ulike opplysninger til ulike offentlige etater.

UDI synes forslaget til ny folkeregisterforskrift ikke i tilstrekkelig grad støtter opp under de planlagte endringene i moderniseringsarbeidet. Vi mener at følgende forhold bør reguleres direkte i folkeregisterforskriften:

- *Produsentrollen og ansvarsdelingen mellom produsenten og registermyndigheten*
Hvem har rett og/eller plikt til å opprette, endre og slette hvilke informasjonselementer og på hvilket tidspunkt i folkeregisteret?
- *Krav til innhold i melding om innflytting fra utlendingsmyndighetene*
Hvilke opplysningselementer skal utleveres til folkeregistermyndigheten i meldingen om innflytting (i medhold av folkeregisterloven § 4-2 fjerde ledd) som danner grunnlag for

tildeling av F-nummer?

2. UDIs konkrete innspill til forskriftsforslaget

Til § 3-1-1 – Registrering av underkategorier og tilleggsopplysninger

UDI mener det bør presiseres i bestemmelsen at kjønn i folkeregisteret registreres på bakgrunn av en persons juridiske kjønn.

Vi foreslår også at det fremgår direkte av forskriften at alle gyldige statsborgerskap skal registreres i folkeregisteret. Bokstav h kan for eksempel lyde:

h) alle gyldige statsborgerskap

Det fremgår videre av høringsbrevet (side 3) at også opplysninger om representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere kan registreres i folkeregisteret, da en slik merknad anses omfattet av § 3-1-1 bokstav r om vergemål.

UDI gjør oppmerksom på at representantordningen reguleres i utlendingsloven kapittel 11A, mens vergemål reguleres i vergemålsloven. UDI mener derfor at det bør fremgå direkte av forskriften at opplysninger om representantordningen kan registreres i folkeregisteret. Vi foreslår følgende endringer i bokstav r:

r) Vergemål og representantordning

UDI ber også om at oppholdsstatus defineres nærmere i forskriften. Definisjonen i bokstav t bør lyde:

t) oppholdsstatus

- oppholdstillatelse
 - midlertid (fra og til dato)
 - permanent (fra dato)
- EU/EØS-oppholdsrett
- ikke oppholdstillatelse eller oppholdsrett
- arbeidsadgang
- begrenset arbeidsadgang
- ikke arbeidsadgang

Til § 3-2-1 – Grunlaget for registrert identitet

Det ser ut til at identiteten til utlendinger som ikke fremviser pass eller andre identitetsdokumenter skal registreres som «ikke kontrollert». UDI mener imidlertid at også utlendinger uten identitetspapirer bør kunne registreres med «kontrollert identitet» i folkeregisteret.

Begrunnelsen for dette er at utlendingsmyndighetene kan benytte mange ulike virkemidler for å kontrollere identiteten til utlendinger som søker opphold i Norge, slik som

- opptak og bruk av ansiktsfoto og fingeravtrykk
- DNA-testing
- verifisering i hjemlandet
- språkanalyse
- aldersundersøkelse
- intervju
- kontroll av utlendingens kunnskap om hjemlandet
- søk i valutaregisteret og sosiale medier

Utlendingsmyndighetene foretar en helhetlig identitetsvurdering i hver enkelt sak og fastsetter identiteten til utlendinger som innvilges oppholdstillatelse i Norge. I saker hvor utlendingen ikke fremlegger identitetsdokument eller fremlegger identitetsdokument med lav notoritet, kan vi foreta supplerende undersøkelser for å fastslå identiteten. Vi mener det ikke er riktig å registrere disse personene med «ikke kontrollert identitet» i folkeregisteret. UDI mener registrering med «ikke kontrollert identitet» kun bør benyttes for personer som norske myndigheter ikke har vurdert identiteten på. For eksempel er det et fåtall personer som innvilges oppholdstillatelse i Norge uten at deres identitet er sannsynliggjort (under 50 prosent sannsynlighet), men som likevel bør registreres som «kontrollert». Dette er først og fremst personer som har et beskyttelsesbehov uavhengig av om identiteten er tilstrekkelig sannsynliggjort.

Vi foreslår følgende endringer:

§ 3-2-1 Grunnlaget for registrert identitet

(...)Dersom personens identitet er registrert på grunnlag av fødselsmelding eller kontrollert ved personlig fremmøte for Skatteetaten eller utlendingsmyndighetene med fremvisning av pass eller gjennom andre identitetsundersøkelser registreres identiteten som «kontrollert». (...)

Til § 3-3-1 – Avvikende fastsettelse av fødselsdato

UDI mener det bør komme tydeligere frem av bestemmelsen at det er fødselsdatoen i personidentifikatoren som kan endres dersom antall tilgjengelige individsiffer er svært lavt, og ikke personens faktiske fødselsdato. I et modernisert folkeregister skal fødselsdato, i motsetning til dagens DSF, registreres i et eget felt for fødselsdato. Vi legger til grunn at feltet for fødselsdato vil inneholde den faktiske fødselsdatoen, uavhengig av om fødselsdato i personidentifikatoren er endret eller ikke. Bestemmelsen, slik den er utformet, sår imidlertid tvil om dette.

Vi mener også at det ikke bør åpnes for at personen selv kan bestemme hvilken dag og måned som skal registreres i personidentifikatoren.

Vi foreslår følgende presisering i § 3-3-1:

*§ 3-3-1 Avvikende informasjon om fødselsdato i personidentifikatoren
Hvis antall tilgjengelige individualsiffer er svært lavt, settes
fødselsdag og
– måned i personidentifikatoren til den registreringsdag og –måned
innvandringen har fått i Folkeregisteret. ~~Alternativt kan skattekontoret
legge til grunn den fødselsdag og –måned personen skriftlig oppgir for
seg selv og for eventuelle barn under 18 år, forutsatt at det er
tilstrekkelig antall tilgjengelige individualsiffer.~~*

Til § 4-4-1 – Lovlig opphold

Kapittel 4 omhandler hvem som skal regnes for å være bosatt i Norge. Alle andre bestemmelser i kapitlet, med unntak av § 4-4-1, har en underoverskrift knyttet til den aktuelle persongruppen som bestemmelsen omtaler. UDI anbefaler at overskriften i § 4-4-1 endres til «*personer med oppholdstillatelse*», slik at samme logikken benyttes gjennom hele kapitlet.

Vi mener at det også er andre utenlandske statsborgere som ikke skal regnes som bosatt i Norge. Dette gjelder

- *Nære familiemedlemmer til utenlandske diplomater*
Ektefelle eller samboer og forsørget barn av utenlandske diplomater mv. kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften (utf.) § 1-5 annet ledd. Personene omfattes av ny folkeregisterlov § 4-1 annet ledd og utkast til ny folkeregisterforskrift §§ 4-4-6 og 4-4-7, men disse bestemmelsene sier ikke direkte at den type oppholdstillatelse ikke gir grunnlag for å bli registrert som bosatt i Norge.
- *Russiske grensependlere*
Borgere av Russland, som er bosatte i Barentsregionen og som pendler for deltidsarbeid i virksomhet i Nordland, Troms eller Finnmark, kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 6-5. Det fremgår av forarbeidene til kapittel 6 i utlendingsforskriften at «*Forslaget har som premiss at søkeren skal være bosatt i Russland, men bare reise til Norge for å arbeide.*»

UDI foreslår derfor følgende endringer i bestemmelsen:

*§ 4-4-1 Personer med oppholdstillatelse
Personer som har oppholdstillatelse i medhold av
utlendingsloven §§ 57 og 74 og utlendingsforskriften §§ 1-5 og 6-5
regnes ikke som bosatt i Norge.*

Til § 7-1-1 – Meldeplikt for offentlige myndigheter og virksomheter
Bestemmelsen hjemler folkeregistermyndighetens adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter. I henhold til denne bestemmelsen har utlendingsmyndighetene kun plikt til å utlevere opplysninger om erverv av norsk statsborgerskap og ikke noe annet. I forbindelse med moderniseringen ønsker folkeregistermyndigheten imidlertid mange flere opplysninger fra utlendingsmyndighetene. Vi foreslår derfor følgende tilføyelser i bestemmelsen:

f) Innflytting av utenlandske statsborgere, som trenger oppholdstillatelse i Norge, samt deres identitet og oppholdsstatus, registreres på grunnlag av melding fra utlendingsmyndighetene.

g) Erverv og tilbakekall av norsk statsborgerskap registreres på grunnlag av melding fra statsborgermyndighetene.

Til kapittel 8 – Registrering av opplysninger

Skattedirektoratets instruks av 12. desember 2007 om krav til dokumentasjon og fremgangsmåte for å kunne registrere rettslige og faktiske forhold som finner sted i utlandet er foreslått forskriftsfestet i § 8-4-2 flg. Grupperingen av stater etter hvor høy notoritet dokumenter utstedt i utlandet har, fremgår av § 8-4-2.

UDI bemerker at slike landlister ikke er statiske, men kan endre seg over tid i takt med samfunnsutviklingen i de ulike landene. Vi mener beskrivelsen av gruppe 2 i § 8-4-2 ikke er oppdatert. For eksempel bør den omfatte Syria, da mange syriske dokumenter som er utstedt etter at krigen brøt ut har lav notoritet. I tillegg bør gruppe 2 omfatte land som Bangladesh, Sudan og Sør-Sudan, samt flere land i Vest-Afrika og sør for Sahara.

Vi mener det er behov for å kunne endre landlistene raskt, og at listene derfor ikke bør forskriftsfestes. UDI anbefaler at grupperingen av stater fastsettes i rundskriv eller instruks. Vi ber også om at UDI gis anledning til å uttale seg om landlistene.

Til kapittel 8 A. – Registrering av barn og foreldreskap til barn som er født utenfor Norge

I henhold til forskriften skal det fremlegges DNA-test av mor og barn ved fødsel i en gruppe 2-stat.

Vi gjør oppmerksom på at gruppe 2 omfatter en rekke stater der UDI normalt ikke krever DNA-test for at familierelasjonen kan legges til grunn i utlendingssaken. Dette gjelder for eksempel India, Filippinene og Kosovo. UDIs vedtak baserer seg i disse sakene på innlevert dokumentasjon av familierelasjon og opplysninger i utlendingssaken for øvrig. Vi mener derfor at det bør gjøres unntak fra kravet om DNA-test

dersom UDI har innvilget en oppholdstillatelse på bakgrunn av den oppgitte familierelasjonen.

Vi foreslår følgende endringer:

§ 8-4-4 Når fødsel har funnet sted i en gruppe 2-stat

For registrering av barn og farskap til barn som er født i stat som nevnt i § 8-4-2 annet ledd kreves original fødselsattest og fremlagt DNA-test i samsvar med det som følger av §§ 8-4-5 til 8-4-6, med mindre norsk utenriksstasjon har verifisert vedkommende fødsel eller utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av den oppgitte familierelasjonen.

§8-4-8 Når fødsel har funnet sted i en gruppe 3-stat

For registrering av barn og farskap til barn som er født som nevnt i § 8-4-2 tredje ledd kreves original fødselsattest eller bekreftet kopi fra norsk utenriksstasjon/notarius publicus i vedkommende land, med mindre utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av den oppgitte familierelasjonen.

§ 8-4-9 Når fødsel har funnet sted i en gruppe 4-stat

(...), med mindre utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av den oppgitte familierelasjonen.

Videre regulerer forskriften hvilke utenriksstasjoner som kan verifisere fødsler i Kina (se § 8-4-9 siste ledd), men den regulerer ikke hvem som kan verifisere i de andre landene. UDI mener at forskriften bør regulere dette for alle land og ikke kun for Kina. Alternativt kan dette reguleres i rundskriv, da disse forholdene kan endre seg over tid.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på viktigheten av at foreldreskap registreres i folkeregisteret. Uavklart eller manglende registrering av foreldreskap i folkeregisteret, vil kunne medføre at søknad om norsk statsborgerskap avvises på formelt grunnlag, jf. statsborgerloven § 31. Det er for eksempel utfordrende at utenlandske avtaler om foreldreansvar ikke er registrert i folkeregisteret.

Til kapittel 8 B. – Registrering av vigsel som er gjennomført utenfor Norge

UDI mener begrepsbruken i forskriften bør være konsekvent og foreslår følgende endringer:

§8-4-11 Vigsel gjennomført i gruppe 2-stat

Vigsel gjennomført i stat som nevnt i § 8-4-2 annet ledd kan registreres dersom utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av den oppgitte familierelasjonen.

Vi mener videre at også personer fra gruppe 3- og 4-stater bør kunne få registrert sitt ekteskap på bakgrunn av vedtak i familieinnvandrings sak. Vi foreslår derfor følgende endringer:

*§ 8-4-12 Vigsel gjennomført i gruppe 3- og 4-stat
(...) Den kan også registreres dersom utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av den oppgitte familierelasjonen.*

Til kapittel 9 – Saksbehandlingsregler

Utlendingsmyndighetene vurderer og fastsetter identiteten til utenlandske statsborgere som innvilges oppholdstillatelse i Norge. Disse personene registreres i folkeregisteret etter melding fra utlendingsmyndighetene, jf. § 6-5-4 og UDIs forslag til ny bokstav f i § 7-1-1.

I lys av dette bør adgangen til å endre identitetsopplysninger for denne gruppen begrenses. På samme måte som Skatt har enerett til å endre adresseopplysninger til personer som er bosatt i Norge, har utlendingsmyndighetene enerett til å endre enkelte av identitetsopplysningene til personer med oppholdstillatelse i Norge. Utlendingsmyndighetene har også enerett til å endre identiteten til personer vi selv rekvirerer d-nummer til, for eksempel asylsøkere.

UDI ber om at dette fremgår direkte av folkeregisterforskriften, for eksempel på denne måten:

*Ny § 9-2-2 Endring av identitetsopplysninger
Opplysninger om fødselsdato, fødested og statsborgerskap for personer som er innvilget oppholdstillatelse i Norge kan kun endres etter melding fra utlendingsmyndighetene.
For personer som utlendingsmyndighetene rekvirerer D-nummer til kan opplysninger om navn, fødselsdato, fødested og statsborgerskap kun endres etter melding fra utlendingsmyndighetene.
Opplysninger om fødselsdato og fødested for personer født i en gruppe 2-stat og som har fått innvilget norsk statsborgerskap, kan kun endres etter melding fra statsborgermyndighetene.*

Formuleringen i tredje ledd forutsetter imidlertid at grupperingen av stater (landlistene) kan endres raskt og at man rådfører seg med UDI, jf. våre innspill til kapittel 8.

Vi gjør videre oppmerksom på at begrepet «endring» i bestemmelsen ikke omfatter tilfeller der personer ber om å få registrert fødested og statsborgerskap i folkeregisteret på grunn av manglende registrering fra før (feltene er registrert som uoppgitt eller ukjent, eller blanke). I slike saker må registreringen basere seg på skriftlig dokumentasjon som hovedregel i form av pass eller unntaksvis andre identitetsdokumenter. UDI anser slike registreringer ikke som en endring, men som en førstegangsregistrering. Vurderingen av dokumentasjonen kan foretas av Skatt, som også har ansvar for registeret.

Til § 10-7-4 – Særskilt om fødselsattest

UDI synes bestemmelsens første og annet ledd er vanskelig å forstå og bør utformes på en mer brukervennlig måte. Vi foreslår følgende endringer:

§ 10-7-4 Særskilt om fødselsattest

Fødselsattest kan utstedes til enhver person som er født i Norge etter 31. desember 1982. Det kan også utstedes fødselsattest til personer som er født i Norge og som er eller har vært folkeregistrert som bosatt i Norge mellom 2. desember 1946 og 31. desember 1982.

Fødselsattest kan utstedes til personer som er adoptert i Norge og som er eller har vært folkeregistrert som bosatt etter 2. desember 1946. Det kan også utstedes fødselsattest til personer som er adoptert i utlandet etter 1. juli 1981 dersom det er registret melding fra fylkesmannen om at den utenlandske adopsjonen er gyldig i Norge med samme rettsvirkning som for norsk adopsjon.

(...)

Økonomiske og administrative konsekvenser

Modernisering av folkeregisteret og økt bruk av elektronisk samhandling mellom de ulike offentlige etatene vil effektivisere dagens arbeidsprosesser og bedre datakvaliteten i registeret.

Samtidig kan moderniseringen og enkelte endringer medføre økt ressursbruk hos andre offentlige etater, herunder Utlendingsdirektoratet. Vi viser i den forbindelse til vårt forslag til ny § 9-2-2 om endring av identitetsopplysninger. I henhold til dagens praksis behandler skattekontorene alle søknader om identitetsendringer i folkeregisteret. Endringsforslaget innebærer for eksempel at skattekontorene ikke kan endre fødselsdato, fødested eller statsborgerskap til personer som er innvilget oppholdstillatelse i Norge. Grunnen til dette er at disse identitetsopplysningene ligger til grunn for oppholdstillatelsen i Norge. Utlendingsmyndighetene er derfor nærmest til å vurdere endringsanmodninger og eventuelle konsekvenser for personens oppholdsgrunnlag.

Det er vanskelig å anslå hvor omfattende oppgaven med å vurdere forespørsler om endring av nevnte personopplysninger vil kunne bli for utlendingsmyndighetene. UDI mottar allerede i dag anmodninger fra skattekontorene om bistand i forbindelse med deres behandling av søknader om endring av identitetsopplysninger fra utenlandske statsborgere eller personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap. Vi antar at endringen vil kunne generere flere henvendelser til UDI enn i dag, uten at vi kan anslå omfanget nærmere.

Hvordan dette skal gjøres i praksis for å sikre god saksflyt og effektivitet samt ivareta hensyn til brukerne, herunder administrative og

Økonomiske konsekvenser, bør utredes nærmere av folkeregister- og utlendingsmyndighetene.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
fungerende seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet v/ Innvandringsavdelingen