

Høringsnotat

Tilgang til opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret for eID- tilbydere

Innholdsfortegnelse

Innhold

1. Forslagets hovedinnhold	3
2. Bakgrunn	3
3. Gjeldende rett	4
3.1 Lov om elektroniske tillitstjenester og selvdeklarasjonsforskriften	4
3.2 Folkeregisterloven	6
3.3 Forholdet til personvern	8
4. Behovet for en permanent hjemmel	9
5. Behov for endringer	11
6. Departementets vurdering og forslag	12
6.1 Lovtekniske vurderinger	14
6.1.1 Hvilken lov	14
6.1.2 Forskriftshjemmel	15
7. Administrative og økonomiske konsekvenser	15
8. Forslag til lov- og forskriftsendringer	16
9. Avsluttende merknader.....	17

1. Forslagets hovedinnhold

Kommunal- og distriktsdepartementet sender med dette på høring forslag til hjemmel i lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) om utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Det foreslås samtidig en endring i forskrift 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften) § 18 siste punktum.

Forslaget innebærer at tilbydere av elektroniske tillitstjenester kan innhente opplysninger om utenlandsk identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Forslaget bygger på behovs- og konsekvensutredninger foretatt av Digitaliseringsdirektoratet og Skattedirektoratet gitt i oppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet. Det tas sikte på at både lov- og forskriftsendring skal gjelde fra og med 1. januar 2024.

2. Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget er behovet for å kunne innhente opplysning om en persons utenlandske identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt i forbindelse med utstedelse og bruk av norsk elektronisk identifikasjon (eID).

En midlertidig hjemmel i selvdeklarasjonsforskriften § 18 siste punktum for eID-tilbydere til å innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten om en persons utenlandske identifikasjonsnummer uten hinder av taushetsplikt ble første gang vedtatt 28. mai 2020 med virkning til 31. desember 2020. Hjemmelen har senere blitt forlenget, senest i vedtak av 26. april 2022 med virkning frem til 31. desember 2023.

Bakgrunnen for den midlertidige hjemmelen var at EØS-borgere som var blitt permittert pga. koronapandemien og reist tilbake til hjemlandet, hadde behov for tilgang til NAV sine tjenester i forbindelse med retten til dagpenger. Dette var personer som ikke hadde en norsk eID, men som hadde fått tildelt et norsk d-nummer (eller i noen tilfeller fødselsnummer). Digitaliseringsdirektoratet og den private eID-tilbyderen Buypass utviklet en løsning, MinID Passport, som gjorde det mulig å utstede en eID basert på digital ID-kontroll gjennom optisk lesing av pass og biometrisk ansiktsgjenkjenning. Løsningen var en videreutvikling av MinID og var ment å være midlertidig og er ikke lenger i bruk. I ettertid har det vist seg at det fortsatt er behov for hjemmelen. Det gjelder generelt utstedelse av eID til EØS-borgere med norsk d-nummer.

Utenlandsk identifikasjonsnummer (UID) er en opplysningstype som noen ganger registreres i Folkeregisteret, for eksempel i forbindelse med at en person får tildelt et norsk identitetsnummer. Det er data som alene eller sammen med andre opplysninger kan benyttes i den hensikt å entydig gjenkjenne en fysisk person og som er utstedt av en

utenlandsk myndighet. Etter dagens praksis kan dette for eksempel være et utenlandsk personnummer eller passnummer.

Opplysning om UID er, i motsetning til fødsels- og d-nummer, underlagt taushetsplikt etter lov om folkeregistrering. For å kunne ta løsningen MinID Passport i bruk, var det derfor behov for en hjemmel for utlevering av denne opplysningen. Den midlertidige hjemmelen innebærer at eID-utstedere kan innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten om en persons utenlandske identifikasjonsnummer uten hinder av taushetsplikt.

Bakgrunnen for forslaget om lovhjemmel er at det fortsatt er behov for en hjemmel for innhenting av opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret i forbindelse med utstedelse av eID. Hjemmelen bør fastsettes i lov for å tilfredsstill folkeregisterlovens krav om lovhjemmel. Det foreslås at hjemmelen også gir adgang til å fastsette nærmere forskrifter som konkretiserer hvilke opplysninger som kan innhentes for å oppnå en sikker og entydig identifikasjon i forbindelse med utstedelse og bruk av eID.

3. Gjeldende rett

3.1 Lov om elektroniske tillitstjenester og selvdeklarasjonsforskriften

Lov av 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) gjennomfører forordning (EU) nr. 910/2014 (eIDAS-forordningen).

Forordningen skal legge til rette for økt elektronisk samhandling mellom næringsdrivende, borgere og offentlige myndigheter på tvers av landegrensene i EU/EØS og bidra til sterkere økonomisk vekst i det indre marked. Forordningen er todelt og regulerer gjensidig aksept av løsninger for eID og gjensidig aksept av elektronisk signatur og andre tillitstjenester.

Det er vedtatt en rekke gjennomføringsrettsakter til forordningen, bl.a. en gjennomføringsrettsakt som fastsetter sikkerhetsnivåer, forordning (EU) 2015/1502 om fastsettelse av tekniske minstespesifikasjoner for elektroniske identifikasjonsmidler (identifikasjonsnivåforskriften). Gjennomføringsrettsaktene er gjennomført i forskrift av 21. november 2019 nr. 1577 om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner, fastsatt med hjemmel i lov om elektroniske tillitstjenester § 1 annet ledd, jf. delegeringsvedtak 8. november 2019 nr. 1491.

Norske tilpasninger til de konkrete kravene som skal oppfylles etter identifikasjonsnivåforskriften fremgår av forskrift av 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften) del III. De norske sikkerhetsnivåene bygger på kravene som er nedfelt i identifikasjonsnivåforskriften. Det er lagt opp til at eID-løsningene både kan oppfylle kravene i identifikasjonsnivåforskriften og tilpasningene som følger av selvdeklarasjonsforskriften. Kravene i selvdeklarasjonsforskriften er tilpasset norske forhold, både gjennom eksempler på hvordan kravene kan tilfredsstilles, og gjennom presiseringer. For eksempel forutsettes det i

selvdeklarasjonsforskriften at eID-innehaveren må være registrert i det norske folkeregisteret, og at det foreligger en entydig knytning til personens fødsels- eller d-nummer.

Dersom en norsk eID-løsning skal meldes (notifiseres) til EU-kommisjonen i tråd med eIDAS-forordningen, vil det imidlertid være nødvendig å oppfylle både kravene i identifikasjonsnivåforskriften og tilpasningene som følger av selvdeklarasjonsforskriften fullt ut. Men for eID-løsninger som bare skal brukes i Norge vil det være tilstrekkelig med selvdeklarasjon til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

I forbindelse med utstedelse av eID må identitetspåstanden gjelde en person som finnes i Folkeregisteret og utstederen av eID må kunne gi en sikker og entydig kobling til denne personens identifikator i Folkeregisteret (fødsels- eller d-nummer), jf. selvdeklarasjonsforskriften § 18, første og annet punktum. At koblingen er «*sikker og entydig*» innebærer at koblingen ikke kan baseres på personens navn eller andre kjennetegn som kan være i bruk av flere personer, jf. tredje punktum. Ved fremvisning av utenlandske identitetsbevis må det i tillegg «*godtgjøres*» en entydig knytning til et fødsels- eller d-nummer i Folkeregisteret, jf. selvdeklarasjonsforskriften § 19, første ledd, første strekpunkt, annet alternativ. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at ikke alle med behov vil kunne få tildelt fødsels- eller d-nummer.

Dersom det for eksempel skal utstedes en eID til en utenlandsk borger, som viser frem et utenlandsk pass og passet inneholder tilsvarende opplysninger som er registrert i Folkeregisteret – for eksempel samme personidentifikator eller samme passnummer – så vil det kunne opprettes en sikker og entydig forbindelse mellom det utenlandske identifikasjonsnummeret og det norske fødsels- eller d-nummeret i Folkeregisteret.

Her vil tre ulike krav i selvdeklarasjonsforskriften være oppfylt: Personidentifikatoren eller passnummeret fremgår både av passet og av den registrerte identiteten i Folkeregisteret og det skjer en gjenkjenning av nummeret (det «*matcher*»). En identitet i Folkeregisteret vil alltid ha enten fødsels- eller d-nummer, og den utenlandske borgeren har derfor «*godtgjort*» en entydig knytning til et slik fødsels- eller d-nummer – og oppfyller kravet i både selvdeklarasjonsforskriften § 18, første punktum, og selvdeklarasjonsforskriften § 19, første ledd, første strekpunkt, annet alternativ. Denne «*knytningen*» er ikke utelukkende basert på personens navn eller andre kjennetegn som kan være i bruk av flere personer, men et identifikasjonsnummer. Et utenlandsk personnummer/personidentifikator vil være unikt og persistent, mens et passnummer normalt også er unikt og stabilt over en gitt tid og oppfyller således kravet i selvdeklarasjonsforskriften § 18, annet punktum.

I forbindelse med identitetskontrollen av en fysisk person ved utstedelse av eID er hjemmelsgrunnlaget for å behandle utenlandsk identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret lov om elektroniske tillitstjenester (LOV-2018-06-15-44) § 2, jf. selvdeklarasjonsforskriften § 18. Hjemmelen i selvdeklarasjonsforskriften § 18 innebærer at eID-tilbydere kan innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten om en persons utenlandske identifikasjonsnummer uten hinder av taushetsplikt. Det er § 18 siste punktum som er relevant i denne sammenheng: «*eID-tilbyderen kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten om personens utenlandske identifikasjonsnummer*». Selvdeklarasjonsforskriften § 18 siste punktum er en midlertidig

hjemmel som utløper 31.12.2023. Den midlertidige hjemmelen ble vedtatt under pandemien fordi det var viktig å få raskt på plass en løsning som ga eID-utstedere hjemmel for innhenting av utenlandsk identifikasjonsnummer uten hinder av taushetsplikt.

Formålet med hjemmelen var altså å sikre at utenlandsk identifikasjonsnummer kunne innhentes fra Folkeregisteret og benyttes i en midlertidig løsning for digital ID-kontroll. Den midlertidige løsningen skulle sikre hjemreiste EØS-borgere norsk eID i en tid hvor reiserestriksjoner gjorde det umulig eller svært vanskelig å gjennomføre ID-kontroll og utlevere eID til disse personene på ordinær måte.

Rettslig grunnlag for eIDAS-noden

ID-porten er tilknyttet EUs infrastruktur for autentisering på tvers av landegrenser. Det betyr at europeiske brukere med "EU-godkjent" eID kan logge seg på norske offentlige tjenester. For å bli koblet på i produksjonsmiljøet, må imidlertid en eID-ordning bli formelt notifisert og fagfellevurdert av EU-kommisjonen. Dette er en løsning som medlemslandene plikter å legge til rette for.

Digitaliseringsdirektoratet har forvaltet en node gjennom ID-porten («eIDAS-noden»), som inntil sommeren 2022 har hatt tilgang til Folkeregisteret for å sammenligne informasjon fra den utenlandske eID-en med informasjon fra Folkeregisteret (blant annet UID). eIDAS-nodene er begrenset til offentlig forvaltning, og det må ev. opprettes andre noder for kommersielle aktører. Digdir sin hjemmel for å opprette eIDAS-noden var eIDAS-forordningens gjennomføringsrettsakt 2015/1501, som pålegger medlemsland å legge til rette for aksept av eID-er fra andre land. 2015/1501 artikkel 11, jf. artikkel 1, bokstav b oppgir at et minimum av informasjon skal brukes for å oppnå sikker autentisering av innbygger. I vedlegg 1 til 2015/1501, punkt 1 er det definert et minimumsdatasett for identifikasjon av personer «PID».

Oppfyllelse av 2015/1501 forutsetter at vi skal ha en teknisk innretning for grensekryssende behandling av PID, jf. også eIDAS artikkel 12 (1)-(2), og kravet om å etablere et interoperabelt rammeverk for eID-ordninger.

3.2 Folkeregisterloven

I lov av 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) skilles det mellom utlevering av taushetsbelagte opplysninger og utlevering av opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Etter folkeregisterloven § 10-1 første ledd kan offentlige myndigheter og virksomheter få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, mens utlevering av taushetsbelagte opplysninger krever hjemmel i særlov, jf. folkeregisterloven § 10-2 første ledd. Det finnes i dag ikke lovhjemmel for utlevering av opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer i forbindelse med utstedelse av eID, kun en midlertidig hjemmel i selvdeklarasjonsforskriften § 18.

Folkeregisterloven § 9-1 fastsetter i første ledd at «enhver som behandler personopplysninger» etter loven, har taushetsplikt om det han eller hun får kjennskap til i sitt

arbeid. I § 9-1 annet ledd er det gjort konkrete unntak fra taushetsplikten. Det følger av folkeregisterloven § 9-1 annet ledd at «*Taushetsplikten omfatter ikke opplysninger om en persons fulle navn, fødselsdato, kjønn, fødsels- og d-nummer, grunnlaget for registrert identitet etter § 3-2, adresse, fødested, statsborgerskap, sivilstand, vergemål, stadfestet fremtidsfullmakt og dødsdato, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som gjør at opplysningene må anses personlige. Det samme gjelder historiske opplysninger om navn og adresse.*»

Opplysningene som listes opp i folkeregisterloven § 9-1 annet ledd, anses som ikke taushetsbelagte opplysninger og kan utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter, og visse private virksomheter og aktører, etter søknad til Skatteetaten, jf. folkeregisterloven § 10-1 første og annet ledd. Privatpersoner og andre private aktører kan også få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om navngitte og identifiserbare personer gjennom entydig søk. Listen i § 9-1 annet ledd anses som uttømmende, med unntak for underkategorier av hovedkategoriene som er nevnt i opplistingen.

Etter folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav u kan det til hvert enkelt fødsels- eller d-nummer i Folkeregisteret registreres opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer. Opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer er ikke nevnt i opplistingen over opplysninger som er unntatt taushetsplikt og defineres derfor som en taushetsbelagt opplysning etter folkeregisterloven. For utenlandsk identifikasjonsnummer følger det derfor av folkeregisterloven § 10-2 første ledd at offentlige og private myndigheter og virksomheter må ha hjemmel i særlov for å kunne innhente slike opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt.

Deling av opplysninger fra Folkeregisteret reguleres av folkeregisterloven kapittel 10. Folkeregisteret benytter rettighetspakker som regulerer hvilke opplysninger som tilgjengeliggjøres og hvordan opplysningene kan innhentes. Hvorvidt opplysningene er taushetsbelagt, har betydning for om og hvordan opplysningstypen kan deles med Folkeregisterets konsumenter. UID, som er taushetsbelagt, er kun inkludert i rettighetspakken til konsumenter som har hjemmel i egen lov til å innhente taushetsbelagte opplysninger, jf. folkeregisterloven § 10-2. Alle registrerte opplysninger om UID i Folkeregisteret deles med konsumenter med tilgang til rettighetspakken med taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, så fremt slike opplysninger er registrert.

Pga. den ekstraordinære situasjonen som var under pandemien, ble det ikke opprettet en egen rettighetspakke, men eID-tilbyderne fikk tilgang til den allerede eksisterende rettighetspakken «Offentlige og private virksomheter med hjemmel».

Nærmere om utenlandsk identifikasjonsnummer

Et norsk fødsels- eller d-nummer (en identifikator) benyttes for å identifisere en bestemt person i Norge. Dersom vi skal gjenkjenne en utenlandsk borger trenger vi også en eller annen form for identifikator som gjør det mulig å gjenkjenne vedkommende. Dette kan være ulike utenlandske identifikasjonsnummer.

Fødsels- og d-nummer betegnes som *unike persistente identifikatorer*, i det disse kan benyttes *over tid* (persistent) for å gjenkjenne en person *uten forvekslingsfare* (unik). Praksisen fra Folkeregisteret tilsier at UID også omfatter opplysninger som er mindre persistente og unike, i det passnummer og lignende dokumentidentifikatorer omfattes av begrepet. I likhet med nasjonale identifikatorer kan det ikke uten videre legges til grunn at UID unikt identifiserer en person *utover landegrensene*.

UID har ingen legaldefinisjon, og har heller ikke et entydig innhold. Begrepet omfatter data som kan benyttes som identifikator, er noenlunde *persistente*, og som er utstedt av en utenlandsk myndighet.

Folkeregisterloven § 3-1 første ledd, bokstav u gir *adgang* til å registrere *UID*. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om «*hvilke underkategorier og tilleggsopplysninger*» som kan registreres til den enkelte opplysning. Til folkeregisterloven § 3-1 er det gitt en bestemmelse i folkeregisterforskriften § 3-1-1. Her fremgår det at det «i tilknytning til» opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer i bokstav u, kan registreres «opplysninger om utenlandsk legitimasjonsdokument». I tillegg til å gi anledning til å registrere passnummer eller ID-kortnummer, omfattes også enkelte andre opplysninger som står i legitimasjonsdokumentet, herunder utenlandsk nasjonalt ID-nummer eller skattnummer.

Identifikator i eIDAS-sammenheng

eIDAS-forordningen benytter betegnelsen PID (personal identification data). I eIDAS er «PID» uttrykk for et rettslig konsept, et datasett med nærmere angitte opplysninger. Dette er nærmere beskrevet i eIDAS artikkel 12 (4) bokstav d, jf. gjennomføringsrettsakten 2015/1501 (heretter «2015/1501»), artikkel 11, jf. vedlegget, artikkel 1 bokstav a-d («*minimum set of person identification data uniquely representing a natural or a legal person, referred to in Article 11*»). Slik det fremgår av definisjonen i forordningen favner PID vidt, og kan i prinsippet tenkes å omfatte mange ulike datasett som unikt identifiserer en fysisk eller juridisk person.

I eIDAS-sammenheng er det hele datasettet som betegnes som PID. I dagligtalen derimot, er det ofte den unike identifikatoren i minimumdatasettet som omtales som PID. Identifikatoren kan ofte etablere identiteten til en fysisk person alene, og vil normalt være den viktigste komponenten av minimumdatasettet for å oppnå en sikker og entydig identifikasjon. eIDAS-forordningen er under revisjon og det er mye som tyder på at det vil komme noen endringer i hva som menes med og kreves av en PID.

3.3 Forholdet til personvern

Digitaliseringsdirektoratet foretok en vurdering av personvernkonsekvenser for løsningen MinID Passport som konkluderte med at risikoen ved behandling av personopplysninger ved digital utstedelse var lav og at tilgjengelige og gjennomførte risikoreduserende tiltak bidro til å senke risikoen ytterligere. Vi legger til grunn at samme vurdering i stor grad kan legges til grunn når det gjelder utlevering av UID til eID-utstederne i forbindelse med mer generell eID-utstedelse.

I vurderingen som ble gjort i forbindelse med MinID Passport ble det sett på hvilke personopplysninger som ble behandlet (navn, nasjonalitet, fødselsdato, kjønn, personlig ID-nummer og opplysning om ansiktsmatch fra sammenligning av foto med videoselfie) og formålet med behandlingen som var å utstede eID basert på digital ID-kontroll. Det ble også sett på hvor dataene ble lagret. Behandlingen av personopplysningene ble vurdert som nødvendig, likeledes at behandlingen sto i rimelig forhold til formålet gitt at målgruppen ikke kunne oppnå sine rettigheter på andre måter.

Verken fødsels- eller d-nummer er underlagt taushetsplikt etter folkeregisterloven. Opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer vil antagelig heller ikke være en opplysningstype som i utgangspunktet regnes som et "personlig forhold" etter forvaltningsloven, jf. også at opplysningen tjener samme formål som norske identifikatorer; å sikre opplysningskvalitet og retts sikker behandling av personer ved å unngå forveksling av personer med likelydende navn, og eventuelle andre personalia, som for eksempel fødselsdato. Utenlandsk identifikasjonsnummer kan imidlertid være identifikatorer som er underlagt taushetsplikt etter andre lands lovgivning, noe som vil kunne ha innvirkning på vår vurdering av sensitiviteten.

Det forutsettes ellers at opplysning om utenlandsk identifikasjonsnummer, på samme måte som fødsels- og d-nummer, behandles i tråd med personvernlovgivningen.

4. Behovet for en permanent hjemmel

I forbindelse med høringen av forslaget om den midlertidige hjemmelen ga flere av høringsinstansene uttrykk for at det er behov for tilgang til UID også ved ordinær utstedelse av eID i Norge, og at også andre grupper enn eID-tilbydere kan ha behov for denne opplysningstypen. Det ble bl.a. pekt på at det vil være behov for identitetsmatching i forbindelse med bruk av utenlandske eID-er i Norge jf. eIDAS-forordningen.

Digitaliseringsdirektoratet og Skattedirektoratet har utredet nærmere hvilke behov som foreligger og hvilke konsekvenser det vil ha å etablere en permanent hjemmel.

Utstedelse og re-utstedelse av eID

Det overordnede formålet med eID-utstederne sin behandling av UID er behovet for et sammenligningsgrunnlag under ID-kontrollen ved utstedelse og re-utstedelse av eID. I forbindelse med utstedelse og re-utstedelse av eID vil det, som en del av identitetskontrollen som skal gjennomføres, være behov for å sammenligne UID som innhentes av eID-utstederne opp mot UID som er registrert i Folkeregisteret. Ved en eventuell «match» oppfylles kravet i selvdeklarasjonsforskriften om kobling til folkeregistrert person.

Kartleggingen av behovet hos de ulike eID-utstederne viser at det fortsatt er behov for å kunne gjennomføre en identitetskontroll tilsvarende som under pandemien og MinID Passport. Innhenting av UID fra Folkeregisteret muliggjør eID-utstedelse til enkelte grupper

som per i dag har utfordringer med å få eID, blant annet gjelder dette EØS-borgere som kun har d-nummer. Enkelte brukere i denne gruppen vil ikke kunne bevise eierskap til et norsk identitetsnummer i henhold til kravene i selvdeklarasjonsforskriften uten at eID-utstedere har tilgang til UID i Folkeregisteret.

I regjeringens eID-strategi som nylig ble vedtatt, er det en viktig målsetting at alle relevante brukergrupper enkelt skal kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for, og at regjeringen vil sørge for at staten på en sikker måte kan koble en identitet fra utlandet mot en norsk identitet som brukeren allerede har. En hjemmel for eID-utstedere til å få utlevert opplysning om utenlandsk identifikator fra Folkeregisteret vil også gjøre det mulig med en automatisert og selvbetjent prosess, som igjen medfører effektivitetsgevinster og økt tilgjengelighet. Samlet bidrar dette til å oppfylle flere mål og tiltak i ny nasjonal strategi for eID i offentlig sektor.

Per i dag innhentes UID fra Folkeregisteret i begrenset omfang. Dette kunne tilsi at behovet er marginalt, men undersøkelsene som er foretatt av Digitaliseringsdirektoratet viser at dette kan skyldes andre forhold enn manglende behov. Det opplyses at feltet for utenlandsk identifikator ofte står tomt, noe som igjen kan skyldes utfordringer i «*verdikjeden*» for UID, dvs. hvordan opplysningene kommer til Folkeregisteret, sortering og registrering, samt videreformidling), noe som igjen betyr at opplysningen ikke nødvendigvis er tilgjengelig for eID-utstedere når behovet melder seg.

Inntrykket er således at begrenset innhenting av opplysningen per i dag ikke er ensbetydende med manglende behov.

Andre formål en utstedelse og re-utstedelse av eID

Digitaliseringsdirektoratet har identifisert følgende tre formål som ikke dekkes av den midlertidige hjemmelen vi har i dag, dvs. andre formål med innhenting av UID enn utstedelse og re-utstedelse av eID. Det gjelder etterlevelse av regelverk i finanssektoren, bruk av utenlandsk eID-ordning i Norge og oppfyllelse av anerkjennelsesplikten i eIDAS-forordningen artikkel 6 og matching av identiteter i forbindelse med oppfyllelse av kravene i Single Digital Gateway-forordningen.

1. *Etterlevelse av regelverk i finanssektoren*, herunder rapportering og etterlevelse av hvitvaskingsregler gjelder kun for BankID og er ikke et formål som gjelder eID-utstedere generelt i forbindelse med ID-kontroll eller utstedelse av eID.

2. *Bruk av utenlandsk eID-ordning i Norge og oppfyllelse av anerkjennelsesplikten i eIDAS-forordningen artikkel 6* forutsetter at det benyttes en utenlandsk eID-ordning på sikkerhetsnivåene «*betydelig*» eller «*høyt*», og som er godkjent etter den europeiske godkjenningsordningen (altså «*notifisert*»). Forslaget til revisjonen av eIDAS-forordningen innebærer et forsterket lovkrav i tilknytning til dette.

3. For «*matching*» av identiteter for oppfyllelse av Single Digital Gateway-forordningen for å gi en person tilgang til en tjeneste i et annet land, er det viktig å koble personens identitet fra hjemlandet med identiteten i landet tjenesten skal ytes.

Dette kalles «identitetsmatching» og er i ny nasjonal strategi for eID i offentlig sektor definert som «*evne til å kunne koble en utenlandsk identitet mot en norsk identitet personen allerede har*».

Nummer 2 og 3 gjelder oppfyllelse av felleseuropeisk regelverk som offentlige myndigheter har ansvar for. UID vil mao. kunne ha en rolle ved gjennomføringen og oppfyllelse av både någjeldende og kommende europeisk regelverk. Når det gjelder muligheten for identitetsmatching ved bruk av en utenlandsk eID for tilgang til norske digitale tjenester, så er det foreløpig ikke avklart hvilke krav som vil følge av revidert eIDAS-forordning eller av SDG-forordningen.

Behov for andre opplysninger

Det er også identifisert behov for, og ønske om, å behandle opplysninger utover det som behandles i dag for å styrke identitetskontrollen ved utstedelse av eID, som registrering av status UNIK i Folkeregisteret basert på biometriske søk i justissektoren. Manglende opplysninger om utvandrede personer har også blitt påpekt. Registrering av flere alternative UID-er er også nevnt som en mulighet samt en mulighet til å gjenkjenne utgåtte ID-nummer.

5. Behov for endringer

Skattedirektoratet konkluderer i sin utredning med at det ikke avdekket behov som tilsier at folkeregisterregelverket må endres for at eID-tilbyderne skal kunne få en permanent tilgang til UID. Skattedirektoratet ser likevel at det kan være behov for enkelte forbedringer i regelverk og rutiner. Direktoratet påpeker at det er en forutsetning for å kunne imøtekomme eID-tilbydernes behov at opplysningen om UID faktisk registreres og er tilgjengelig og har tilstrekkelig kvalitet.

Skattedirektoratet foreslår derfor tiltak som kan bedre datakvaliteten og føre til økt tilfang av opplysningen, tiltak det er behov for uavhengig av om UID skal benyttes til nye formål:

- Informasjonstiltak til rekvirent for bevisstgjøring knyttet til ansvar, krav og status på d-nummer («inaktivert» og «kontrollert»)
- At krav om registrering av UID kommuniseres tydeligere til rekvirentene
- Sikre like rutiner og standarder til rekvirentene, slik at det blant annet blir klart hva som skal registreres hvor
- Tydelig anbefaling om hvilken UID som skal registreres, ev. en prioriteringsliste der for eksempel PIN nevnes som førstevalg
- Gjennomgang av kravene til kontroll av opplysningene

De bemerker også at det er viktig å se tiltakene i et helhetlig perspektiv på ID-forvaltningsområdet, og også ta hensyn til fremtidige samfunnsbehov. Forbedret datakvalitet kan også medføre at flere konsumenter trenger eller ønsker tilgang til opplysningstypen.

Direktoratet bemerker imidlertid at det ikke vil være mulig å registrere UID i alle sammenhenger, fordi ikke alle har legitimasjonsdokumenter eller tilsvarende der dette fremgår.

Skattedirektoratet bemerker ellers at det ved innføring av en permanent hjemmel antagelig vil bli behov for minimum én ny rettighetspakke for deling av UID til eID-tilbydere. Per i dag gis eID-tilbyderne tilgang til rettighetspakken «Offentlige og private virksomheter med hjemmel», dvs. en rettighetspakke som inneholder alle taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret. Denne løsningen innebærer tilgang til overskuddsinformasjon, noe som kan være i strid med dataminimeringsprinsippet i personvernforordningen.

Skattedirektoratet viser til at foreslåtte tiltak for økt datakvalitet bør utprøves før det eventuelt iverksettes mer omfattende tiltak og endringer i regelverket, herunder utvikling av nye saksflyter. Usikkerhet knyttet til revidering av eIDAS-forordning og innføringen av SDG-forordningen kan også tale for en forsiktig tilnærming.

Finansdepartementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å omklassifisere UID til en opplysning som ikke er underlagt taushetsplikt i Folkeregisteret, slik tilfellet er med fødsels- og d-nummer. Dette har sammenheng med at UID omfatter forskjellige opplysningstyper (passnummer, nasjonalt ID-nummer, tax Identification Number og trygdenummer), og at flere land har begrensninger på bruk og deling av identifikasjonsnumre. Blant annet er opplysningene taushetsbelagt i enkelte land.

6. Departementets vurdering og forslag

Digitaliseringsdirektoratets utredning viser at det overordnede behovet for å innhente utenlandske identifikasjonsnumre er knyttet til sammenligningsgrunnlag i forbindelse med utstedelse og re-utstedelse av eID. Digitaliseringsdirektoratets og Skattedirektoratet undersøkelser tyder på at eID-tilbyderne i utgangspunktet ikke har behov for andre opplysninger enn de som allerede registreres i Folkeregisteret til dette formålet.

Det vises til at opplysning om UID innhentes i begrenset grad i dag, men departementet mener det vil være uheldig å fjerne muligheten. Selv om det er et begrenset behov, vil det være viktig i de tilfellene det gjelder og der det kan bli utstedt en eID til en person som ellers ikke hadde hatt mulighet til å skaffe seg en eID. Departementet vurderer ellers hjemmelen som lite inngripende. Det er kun tre private og én offentlig aktør som per i dag vil ha tilgang etter hjemmelen; BankID, Commfides, Buypass og Digdir (MinID).

Det er imidlertid ikke alle formål som kan oppfylles med den foreslåtte hjemmelen, men videreføring av hjemmelen vil innebære en styrket mulighet for kontroll for eID-utstederne, som er underlagt strenge krav til identitetskontroll, i forbindelse med utstedelse av eID. Hjemmelen som foreslås i dette høringsnotatet vil altså gjelde eID-utstederne og vil bare kunne nyttes til utstedelse og re-utstedelse av eID.

Til spørsmålet om utvikling av ny(e) rettighetspakke(r), vil departementet bemerke at det bør foretas en konkret vurdering av behovet for dette. Dataminimeringsprinsippet i personvernforordningen tilsier at eID-tilbydere bare gis tilgang til de konkrete opplysningene de har hjemmel for å innhente, dvs. UID. På den annen side er Folkeregisterets datadelingstjeneste lagt opp slik at konsumenter skal kunne begrense oppslaget til de personopplysningene som er nødvendige for sitt formål. Ansvar for dataminimeringsprinsippet plasseres derfor i stor grad hos den enkelte konsument. Skattedirektoratet opplyser at personvernet er vurdert ivaretatt med denne ordningen fordi konsumenten er nærmest til å vurdere og begrunne behovet, samt sikre nødvendig lovhjemmel, jf. folkeregisterloven § 10-2 og Prop. 164 L (2015–2016), punkt 18.4.4. Siden hjemmelen som foreslås for eID-tilbydere per nå vil være avgrenset til å gjelde innhenting av UID, kan det tilsi at det bør kreves ytterligere dataminimering fra folkeregistermyndighetens side, slik at eID-tilbydere bare gis tilgang til UID blant de taushetsbelagte opplysningene. I så fall vil det måtte lages en ny rettighetspakke for eID-tilbydere, noe som vil ha kostnadmessig betydning for Skatteetaten. Hjemmelen som foreslås i lov om elektroniske tillitstjenester, vil hjemle innhenting av opplysninger som er nødvendig i forbindelse med utstedelse og re-utstedelse av eID, mens det skal presiseres nærmere i forskrift hvilke opplysninger som kan innhentes. Departementet mener derfor at det i vurderingen av hvorvidt det av personvernmessige årsaker bør utvikles nye rettighetspakker, må tas med i betraktningen at eID-tilbydere fremover kan ha behov for ytterligere opplysninger fra Folkeregisteret slik at hjemmelen ev. kan utvides i tråd med dette.

Behovsanalysene viser at behovet for en entydig identifikator også kan gjelde andre grupper enn eID-tilbydere. De samme analysene viser imidlertid at det er flere ting som bør være på plass eller som bør utredes nærmere, før man kan ha en fullgod og varig løsning som dekker flere behov. Dette gjelder for eksempel ved pålogging til norske digitale tjenester med en utenlandsk eID og behovet for å kunne bekrefte identiteten til den som logger seg på, jf. eIDAS-forordningen og SDG-forordningen. eIDAS-forordningen er under revisjon og det må forventes at det kan komme krav som vil ha konsekvenser for hva som registreres og utleveres fra Folkeregisteret. SDG-forordningen vil også kunne innebære behov for utvidet registrering og/eller utvidelse av kretsen av mottakere av informasjon fra Folkeregisteret.

Skattedirektoratet opplyser at det opprinnelige, primære formålet med registrering av UID var å unngå dubletter. Digitaliseringsdirektoratets utredning viser at eID-utstederne blant annet har behov for tilgang til UID fra Folkeregisteret for å kunne utstede eID til rett person som er registrert i Folkeregisteret. Dette er et behov som har oppstått med økt digitalisering og må kunne antas å bli enda større i tiden fremover. Ikke minst vil vi se et behov for denne opplysningstypen for å imøtekomme revidert eIDAS-forordning og SDG-forordning. Her må det forventes strengere krav mht. persistens, dvs. krav om en varig og unik identifikator.

Når det gjelder tilgang til UID i Folkeregisteret i forbindelse med pålogging med utenlandske eID-er til norske digitale offentlige tjenester gjennom ID-porten (eIDAS-noden), vises det for ordens skyld til at KDD nylig har fremmet et lovforslag som gir Digitaliseringsdirektoratet tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret som antas å ville dekke dette behovet, men kun i forbindelse med Digidirs generelle virksomhet og ikke spesielt til formålet utstedelse og re-utstedelse av eID.

Departementet foreslår en permanent hjemmel på bakgrunn av behovet som er kartlagt. For å oppfylle kravet i folkeregisterloven om lovhjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, foreslår departementet en hjemmel i lov om elektroniske tillitstjenester for innhenting av opplysning om UID for eID-utstedere til bruk for utstedelse og re-utstedelse av eID. Departementet har merket seg Skattedirektoratets påpekning av at det er behov for bedre kvalitet på opplysningene om utenlandsk identifikator uansett bruk og deres forslag til tiltak som vil øke datakvaliteten. Departementet legger til grunn at slike tiltak vil kunne føre til økt bruk og dermed økt måloppnåelse for så vidt gjelder utstedelse av eID til personer med d-nummer.

Departementet foreslår ikke registrering av opplysninger utover hva som registreres i Folkeregisteret i dag, eller tilgang for andre aktører enn eID-utstedere. Utvidet registrering og utvidet bruksområde samt tilgang for flere aktører vil, slik både Digitaliseringsdirektoratet og Skattedirektoratet har presisert i sine utredninger, måtte utredes nærmere og ikke minst ses i lys av endrede krav som forventes å komme med revidert eIDAS-forordning og den digitale lommeboken, samt behov som vil følge av innføringen av SDG-forordningen. Dette innebærer at dersom UID skal spille en mer sentral rolle i identitetskontrollen enn det som hittil har vært tilfellet, er det behov for en vurdering av verdikjeden som helhet og forbedring av kvaliteten på opplysningene.

Tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret for andre aktører og til annen bruk enn til utstedelse og re-utstedelse av eID, vil dessuten måtte hjemles i annet regelverk en lov om elektroniske tillitstjenester.

Utleveringshjemmelen i lov om elektroniske tillitstjenester vil gjelde utlevering av opplysninger som er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Hvilke opplysninger som kan kreves utlevert uten hinder av taushetsplikt, fastsettes nærmere i forskrift. Departementet vurderer det som hensiktsmessig å videreføre den midlertidige hjemmelen i selvdeklarasjonsforskriften § 18 siste punktum.

6.1 Lovtekniske vurderinger

6.1.1 Hvilken lov

Departementet foreslår at hjemmelsgrunnlaget for eID-utstederne innhenting av opplysning om UID fastsettes i lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester). Forordningen (eIDAS-forordningen) gjelder for tilbydere av elektronisk ID og elektroniske tillitstjenester. Formålet med forordningen er sikker elektronisk samhandling mellom borgere, foretak og offentlige myndigheter på tvers av landegrensene i EU/EØS. Sentralt i forordningen er krav til bekreftelse og kontroll av identitet.

Gjennomføringsrettsakten (EU) 2015/1502 om fastsettelse av tekniske minstespesifikasjoner for elektroniske identifikasjonsmidler (identifikasjonsnivå-forskriften) er gjennomført i forskrift

21. november 2019 nr. 1577 om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner, fastsatt med hjemmel i lov om elektroniske tillitstjenester § 1 annet ledd, jf. delegeringsvedtak 8. november 2019 nr. 1491.

Norske tilpasninger til de konkrete kravene som skal oppfylles etter identifikasjonsnivå-forskriften fremgår av forskrift 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften) del III.

Det forutsettes i selvdeklarasjonsforskriften at eID-innehaveren må være registrert i det norske folkeregisteret, og at det foreligger en entydig knytning til personens fødsels- eller d-nummer.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ny hjemmel i lov om elektroniske tillitstjenester som gir eID-utstedere hjemmel til innhenting av opplysning om UID fra Folkeregisteret.

6.1.2 Forskriftshjemmel

Departementet foreslår en forskriftshjemmel som nærmere regulerer hvilke opplysninger som uten hinder av taushetsplikt kan utleveres fra Folkeregisteret til eID-tilbydere i forbindelse med utstedelse og re-utstedelse av eID. En detaljering i lovteksten vil være lite fleksibel med tanke på endret eller utvidet behov for utlevering av opplysninger. Det vil være mer digitaliseringsvennlig at en nærmere avgrensning av hvilke opplysninger som kan innhentes og til hvilken bruk, gjøres i forskrift og ikke i selve lovhomehlen. I forslaget til lovhomehlen gis det derfor adgang til å fastsette nærmere i forskrift hvilke opplysninger som kan innhentes uten hinder av taushetsplikt fra Folkeregisteret.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny siste setning i selvdeklarasjonsforskriften § 18 tilsvarende dagens midlertidige hjemmel.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte homehlen vil føre til en mer effektiv saksbehandling og spare tjenesteeiere for ekstraarbeid knyttet til manuell saksbehandling.

Forslaget vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for Skatteetaten i forbindelse med tilrettelegging for utlevering av utenlandsk identifikator til eID-tilbyderne. Skattedirektoratet viser i sin konsekvensanalyse til at innføring av permanent hjemmel for innhenting av UID vil kunne innebære økonomiske og administrative kostnader knyttet til blant annet utvikling av ny(e) rettighetspakker, teknisk tilrettelegging og forvaltning.

Dersom det viser seg å være nødvendig med en ny rettighetspakke, estimeres utviklingskostnaden for dette av Skattedirektoratet til 1,3 mill. kr. I tillegg kommer kostnader knyttet til «overvåkning» av tjenesten, endring av søknadsskjema, opplæring, dokumentasjon

mv. Med tilhørende kostnader estimeres total kostnad for implementering av slik rettighetspakke til nærmere 2 000 000 kr. Videre estimeres forvaltningskostnaden til 20 % av utviklingskostnaden, dvs. omkring 255 000 kr årlig.

Det forventes ikke at forslaget vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser for eID-tilbydere eller andre grupper.

Når det gjelder kvalitetssikring og ajourhold av opplysningene estimerer Skattedirektoratet forvaltningskostnadene skjønnsmessig til minimum 10 mill. kroner årlig. Det legges til grunn at det gjelder kvalitetsheving av opplysningstypen UID i Folkeregisteret for fremtidig innregistrering, og ikke allerede registrerte opplysninger. Det innebærer endring av flere prosesser i Skatteetaten, herunder førstelinje ID-kontroll, kontroll og sikring av opplysninger i andrelinje, samt oppfølging og opplæring hos rekvirenter av d-nummer. Skattedirektoratet bemerker at tallene er usikre, men legger til grunn at dette er et minimumsnivå.

8. Forslag til lov- og forskriftsendringer

Forslag til lov om endringer i lov om elektroniske tillitstjenester

I

I lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked skal ny § 1a lyde:

§ 1a *Innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret*

Utstedere av elektroniske identitetsbevis kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven.

Departementet gir forskrift om hvilke opplysninger som kan innhentes.

II

Loven trer i kraft straks.

Forslag til forskrift om endringer i selvdeklarasjonsforskriften

I

I forskrift 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon skal § 18 nytt fjerde punktum lyde:

eID-tilbyderen kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra Folkeregisteret om personens utenlandske identifikasjonsnummer.

II

Forskriften trer i kraft fra det tidspunktet departementet bestemmer.

9. Avsluttende merknader

Kommunal- og distriktsdepartementet ber om høringsinstansenes eventuelle merknader innen xx xx 2023. For å avgi høringsuttalelse brukes den digitale løsningen for høringsuttalelser som ligger her ..

Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser på Kommunal- og distriktsdepartementets nettsider.

Vi ber om at høringsinstansene sørger for ev. foreleggelse av høringsnotatet for underliggende etater mv.