

Sak 9/2022 utfordringer innen identitetsforvaltningen

Behandlingssak

Historikk/bakgrunn

Koordineringsutvalget for identitetsforvaltning (KoID) ble etablert i begynnelsen av 2018 og arbeider for å løse tverrgående utfordringer innen identitetsforvaltningen. KoID er sammensatt av Digdir, Skatteetaten, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og NAV.

KoID er forent om visjonen;

1. En person, en identitet i Norge
2. Enhver som har fått tildelt et norsk identitetsnummer, i form av et d-nummer eller et fødselsnummer, skal gis mulighet til å dokumentere på en troverdig måte, at han er rette eier av identitetsnummeret fysisk og digitalt, for å ivareta grunnleggende behov.
3. Alle med et norsk identitetsnummer skal oppleve trygghet for at ingen andre skal kunne overta identiteten. Ingen med norsk identitetsnummer skal utsettes for ID-tyveri.
4. Ingen skal kunne operere med falske eller fiktive identiteter i Norge.

I denne saken behandles sentrale utfordringer for å oppnå målsetningen bak visjonen. Utfordringene innenfor identitetsforvaltning er nært knyttet til det felles økosystemet for nasjonal digital samhandling¹ som står sentralt i Skate sitt arbeid.

Den 6. september 2019 ble områdegjennomgangen på eID-området ferdigstilt. Formålet med områdegjennomgangen var å kartlegge om dagens ID-forvaltning er innrettet og organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte, og på bakgrunn av dette vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi økt sikkerhet, mer effektiv ressursbruk og økt brukervennlighet.

Oppdraget ble gjennomført i perioden fra april til september 2019. Oppdragsgiver var Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og leverandøren er Capgemini Invent, med støtte fra advokatfirmaet BAHR AS. Vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten er leverandørens egne.

Med utgangspunkt i hovedrapporten ble leverandøren tildelt et tilleggsoppdrag med vektlegging av tre tema: *fysiske ID-bevis og utbredelse av nasjonalt ID-kort, eID og styring og struktur*. Anbefalingene i tilleggsoppdraget er utarbeidet for å bygge opp under anbefalt visjon for ID-forvaltningen «*én person, én identitet i Norge*», samt anbefalte hovedmål og delmål med forventning om økt sikkerhet, brukervennlighet og ressurseffektivitet. Tilleggsoppdraget er gitt til samme leverandør av samme oppdragsgiver med tillegg av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Oppdraget ble gjennomført i perioden september til desember 2019, og ble ferdigstilt 6. desember 2019.

Se eget vedlegg for nærmere beskrivelse av enkelte av funnene i områdegjennomgangen og oppfølgingen av disse.

Forslag til beslutning:

- Skate stiller seg fortsatt bak KoID sin visjon om en person en identitet i Norge. Den siste tidens utfordringer med COVID-pandemien og flykningskrisen tydeliggjør betydningen av en robust ID-forvaltning på tvers av virksomhetenes grenser.

¹ <https://www.digdir.no/skate/forholdet-mellom-skate-og-styringsrad-digdirs-felleslosninger/3529>

- Skate ber Digdir videreformidle til KDD at KDD snarest tar opp med øvrige departement nødvendigheten av at følgende tiltak gjennomføres:
 - ⊖ Nasjonalt ID-kort må tilgjengeliggjøres for utlendinger med tilknytning til Norge iht. pkt. 1 i saksframlegget
 - ⊖ UNIK bør benyttes i virksomhetenes ID-kontroll.
- Skate-direktørene vil arbeide for at deres virksomheter ut ifra en risikovurdering setter krav om nasjonalt ID-kort/norsk pass ved bruk av deres tjenester.

Presentasjon av saken

Ansvar for identitetsforvaltningen er delt mellom ulike etater. Politidirektoratet har ansvar for saksbehandling og utstedelse av pass og ID-kort herunder opptak og sammenligning av biometriske data. Skatteetaten har ansvar for registrering og tildeling av ID-nummer fra Folkeregisteret. Utlendingsdirektoratet og politiet har ansvar for registrering av utlendinger, herunder opptak og sammenligning av biometriske data, samt utstedelse av ulike rettighetsbevis og utlendingspass. Utlendingsdirektoratet har også ansvar for fastsettelse av ID i Norge for tredjelandsborgere som søker en tillatelse. Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for MinID og ID-porten.

En helhetlig og samordnet ID-forvaltning er en viktig del av en fremtidig nasjonal infrastruktur, hvor norske myndigheter sikrer en grunnidentitet for alle. Grunnidentiteten er den norske identiteten som samfunnet skal kunne ha tillit til og bygge videre på, for eksempel ved utstedelse e-ID, bankkort, osv. Den er også viktig for at den enkelte skal ha en sikker identitet som kan dokumenteres og ikke kan misbrukes.

En årlig undersøkelse gjennomført av NorSIS i samarbeid med Skatteetaten viser at 150.000 personer i Norge mener seg hvert år utsatt for ID-tyveri.² I tillegg dukker det stadig opp personer som skaffer seg rettigheter i Norge ved å bruke falsk identitet eller gjennom misbruk av andres identitet. Det er et samfunnsproblem som det arbeides målrettet for å bekjempe gjennom felles innsats. Arbeidet mot ID-tyveri og andre former for identitetsmisbruk er viktig for å ivareta tilliten til våre fellesløsninger.

Samtidig som det arbeides for å hindre ID-misbruk er det en målsetning at alle skal ha tilgang til våre fellesløsninger og at vi sikrer sosial, finansiell og digital inkludering av alle med rettigheter og plikter i landet. For å kunne benytte de nasjonale fellesløsningene, må brukeren ha en identifikator i form av et norsk identitetsnummer (fødsels- eller d-nummer). Vi benytter Folkeregisteret som autorativ kilde for disse opplysningene, og det er essensielt for fellesløsningene at kilden til informasjon om fødsels- eller d-nummer har så god kvalitet at det kan stoles på. Videre er det essensielt at også utenlandske borgere som er tildelt et fødsels- eller d-nummer gis mulighet til å få utstedt et sterkt ID-bevis i Norge, for å kunne bevise at de er rettmessige eier av sitt tildelte ID-nummer.

Spørsmålet om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere er ute på høring med høringsfrist 3.juni.³

Fra JDs høringsbrev: "Forlaget innebærer at utenlandske statsborgere får rett til nasjonalt ID-kort uten reiserett dersom de a) har oppholdstillatelse eller har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven, b) har norsk fødselsnummer eller d-nummer, og c) godtgjør sin identitet. Frist for å sende inn høringssvar er 3. juni 2022"

I den sammenheng vil KoID særlig fremheve følgende punkter.

1. Skate stiller seg bak at nasjonalt ID-kort tilgjengeliggjøres for utlendinger med tilknytning til Norge, herunder de som er tildelt fødsels- eller d-nummer inkludert gruppen som omtalt i det følgende;

² [Nye tall: 150 000 nordmenn har opplevd ID-tyveri de siste to årene | NorSIS \(ntb.no\)](https://www.norSIS.no/nyheter/nye-tall-150-000-nordmenn-har-opplevd-id-tyveri-de-siste-to-arene)

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utenlandske-statsborgeres-rett-til-nasjonalt-id-kort/id2902738/>

KoID gjør oppmerksom på at forslag om nasjonalt ID-kort til utlendinger ikke omfatter alle som får tildelt et fødsels- eller d-nummer, men avgrenser til de som skal oppholde seg i landet og de som kan godtgjøre sin identitet. Dette vil utelate de som har et fødsels- eller d-nummer, men som ikke oppholder seg i landet i mer enn 3 måneder. Dette vil for eksempel være sesongarbeidere, personer med interesser i norske selskaper eller eiendommer, samt de som tidligere har oppholdt seg i landet og tjent opp rettigheter hos NAV, men som har flyttet tilbake til hjemlandet.

Dette vil løse flere problemstillinger:

- Det er utfordrende for utenlandske statsborgere som har et fødsels- eller d-nummer å dokumentere en knytning til sitt norske identitetsnummer. Denne gruppen mangler i dag tilgang til et sterkt identitetsbevis hvor det norske identitetsnummeret fremgår. Mangelen på et slik identitetsbevis fører til flere utfordringer for denne brukergruppen, deriblant utfordringer med å kunne bevise sin identitet, få utstedt en eID på høyt sikkerhetsnivå, og tilgang til grunnleggende tjenester.
- For personer fra EØS-land er det ikke krav om opptak av biometri ved opphold eller arbeid i Norge. Det er derfor utfordrende å avdekke om samme person har mer enn ett fødsels-nummer eller d-nummer i Folkeregisteret.

Skates tydeliggjøring av de tverrgående behovene for nasjonalt ID-kort bidrar til at løsningen kan prioriteres og realiseres.

2. Innføring av unike identiteter (UNIK) slik at dubletter i folkeregisteret unngås.

Folkeregisteret har over 2000 konsumenter og det er avgjørende at kvaliteten på opplysningene i registeret er så gode som overhodet mulig. Begrepet UNIK benyttes om en status som skal vise på hvilket grunnlag en identitet er registrert, jf. folkeregisterloven § 3-2.

Ved bruk av biometriske data opptatt i justissektoren kan det gjennom et en-til-mange-søk avdekkes om personen er registrert/forsøkt registrert med flere identiteter i justissektorens registre. Skatteetatens gjenbruk av opplysningene i Folkeregisteret vil kunne skape «UNIK» og dermed «låse» det aktuelle nummeret til personen. Personen kan likevel inneha flere fødsels- eller d-nummer. Statusen UNIK er viktig i arbeidet med å sikre unike identiteter i folkeregister og kan avdekke om samme fysiske person er registrert flere ganger i databasen. Det vil være avgjørende for gevinstrealiseringen at også Skates virksomheter tar i bruk informasjonen i Folkeregisteret når den blir tilgjengeliggjort og at Skates virksomheter ut ifra en risikovurdering setter krav om nasjonalt ID-kort/norsk pass ved bruk av deres tjenester.

For å realisere UNIK må Nasjonalt ID-kort være tilgjengelig for utlendinger med tilknytning til Norge, herunder de som er tildelt fødsels- eller d-nummer inkludert gruppen som omtalt i punkt 1 (over). Selv om ikke alle kan bli unike, så vil vel unik fortsatt styrke datakvaliteten. Videre må UNIK benyttes i virksomhetenes ID-kontroll.

UNIK gir flere fordeler:

- Økt kvalitet på opplysninger registrert i Folkeregisteret, og økt kvaliteten på grunnlaget for deling av data i forvaltningen.
- Mer riktig saksbehandling.
- Tredjeparter vil ha styrket tillit til identiteten i Folkeregisteret.
- Gir eID på høyere sikkerhetsnivå bedre kvalitet, forutsatt at eID-utstedere setter krav til UNIK ved utstedelse.

Overordnet vil UNIK gi økt kvalitet på identiteter i folkeregisteret fordi vi med større grad av sikkerhet kan vite hvem som benytter hvilke fødsels- eller d-nummer og det gir tjenesteeierne mulighet til å kunne etterspørre status UNIK i forbindelse med utstedelse av tjenester.

2.1 Oppfordre forvaltningen til å kontrollere identitet med sterke identitets bevis som pass og nasjonale ID-kort

Arbeidet med UNIK og utstedelse av nasjonale ID-kort til alle har først en funksjon når løsningene tas i bruk i virksomhetenes ID-kontroll. Virksomhetene bør derfor legge til rette for slik kontroll når lovgiving åpner for det og risikovurderinger som gjøres av tjenesteeierne underbygger hensiktsmessigheten av kontrollen.

Det er nødvendig for å unngå misbruk at kontrollen har samme kvalitet og bygger på sterke identitetsbevis enten kontrollen er digital eller skjer ved fysisk fremmøte. Utstedelse og bruk av eID må bygge på tilsvarende prinsipper som for fysiske ID-kort og kontroll.

Etter behandling av Områdegjennomgangen har det blitt besluttet at eID tilknyttet nasjonalt ID-kort ikke skal realiseres fordi behovet skal dekkes på andre måter. Inntil videre vil det være en utfordring at eID'er er utstedt på andre grunnlag enn fysiske ID-bevis. «UNIK» kan ikke kompensere på dette.

Vedlegg:

- Vedlegg 1 – Kort redegjørelse for områdegjennomgangen av ID-forvaltningen.

Saken vil bli framlagt av Tor Alvik, KoID og Digdir

Saksframlegget er utarbeidet av Koordineringsorganet for identitetsforvaltning (KoID).