

Felles utfordringer knyttet til identitetsmisbruk

Finansnæringens Hovedorganisasjon
9.oktober 2008

FELLES UTFORDRINGER KNYTTET TIL IDENTITETSMISBRUK

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn

2. Sammendrag

3. utfordringer på identitetsområdet

3.1 Begrepsbruk

3.2 Utstedelse av legitimasjon

3.2.1 Generelt

3.2.2 Offentlige myndigheters legitimasjonsprodukter

3.2.1 Næringslivets legitimasjonsprodukter

3.2.2 Utenlandske borgere

3.3 Kriminalitet på identitetsområdet

3.3.1 Erfaringer generelt

3.3.2 Offentlige myndigheter

3.3.3 Næringslivet

3.4 Kort om lovverket

3.4.1 Gjeldende norsk rett

3.4.2 Internasjonale forhold

4. Forslag til tiltak

4.1 Samhandling mellom offentlige myndigheter og næringslivet

4.2 Offentlig myndighet

4.2.1 Generelt

4.2.2 Politi og påtalemyndighet

4.2.3 Vurdering av behovet for ytterligere kriminalisering av identitetsmisbruk

4.2.4 Nasjonalt id-kort

4.3 Næringslivet

4.3.1 Banknæringen

4.3.2 Posten

4.4 Privatpersoner

1. Bakgrunn

Finansnæringen ved FNH og Sparebankforeningen har arbeidet aktivt med problemstillinger knyttet til misbruk av personopplysninger gjennom flere år. Bl.a. ble det i 2003 utarbeidet et hjelpedokument for personer som i kraft av å være bankkunder opplevde at deres identitet ble misbrukt av andre. Året etter ble det laget en rapport som beskrev fenomenet identitetstyveri, enkelte internasjonale trender, samt flere mottiltak som den gang var iverksatt i Norge og i utlandet. I 2006 ble det videre utarbeidet en rapport med en rekke forslag til ytterligere konkrete tiltak. Flere av disse tiltakene er fulgt opp av finansnæringen selv. Flere av tiltakene som nevnes i rapporten, ligger imidlertid uten for finansnæringens muligheter til å få gjort noe med. Det er behov for et tettere samarbeid med private og offentlige aktører som blir berørt av, eller utnyttet i forbindelse med identitetsmisbruk, og som er i posisjon til å gjøre noe med den negative utviklingen vi har opplevd de senere år.

Med bakgrunn i problemstillinger knyttet til etablering, dokumentasjon, kontroll og verifikasjon av identiteter, er det etablert en uformell arbeidsgruppe bestående av representanter for sentrale aktører innen finansnæringen, politiet, Posten og NAV.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Frode Bjeglerud, FNH (Leder)
Marianne Henriksen, NAV (sekretær)
Jan Morten Sellæg, Posten Norge as
Einar Jørgenrud, SpareBank 1,
Gunnar Larsen, DnB NOR,
Torjus Moe, FNH
Marthe Kristine Bjerke, Nordea Bank Norge asa
Per Erik Stokstad, Sparebankforeningen
Jan Daniel Juniszewski, KRIPOS
Ingunn Kjørstad, Politidirektoratet

2. Sammendrag

Hovedhensikten med rapporten er å få satt temaet ”identitetsproblematikk” på dagsordenen. Arbeidsgruppen ønsker å belyse problemstillinger på identitetsområdet, motivere til samhandling mellom finansnæringen, andre kommersielle aktører og det offentlige for å forebygge og bekjempe kriminalitet knyttet til identitetsområdet.

Arbeidsgruppen har valgt å definere identitetsproblematikk som problemstillinger knyttet til forfalsket, fiktiv og stjålet identitet.

I løpet av de siste tiårene har det skjedd både en økning og en endring i kriminalitetsbildet i Norge. Nye former for kriminalitet har oppstått, og den grenseoverskridende organiserte kriminaliteten er i stigende grad blitt en del av kriminalitetsbildet også i vårt land. Økt globalisering og ny teknologi vil forsterke endringene i kriminalitetsbildet fremover. I utlandet har en blant annet sett flere tilfeller av ran av verditransporter som frakter blanke pass.

Personopplysninger har stor omsetningsverdi i kriminelle miljøer. Dess større mengder informasjon en ID-tyv klarer å skaffe tilveie, jo større sjanse har han til å lykkes med å opptre som en annen person. Å ha et legitimasjonsdokument vil i de fleste tilfeller virke overbevisende. Dersom identitetstyven i tillegg kan supplere med detaljert informasjon om offeret, er veien kort til ”gyldig” identifisering. Internasjonalt er det et økende problem at forbrukere og virksomheter blir utsatt for ID-tyverier. Det vises i den forbindelse til ”Report on identity theft/fraud prevention group”, en EU rapport datert 22.oktober2007. Bankene registrerer stadig oftere ID- tyveri også i Norge.

Det er grunn til å tro at det samme gjelder opprettelse og bruk av falske og fiktive identiteter, identiteter som er oppkonstruert for å benyttes for ulike formål og egen vinning.

Opprettholdelsen av tilliten til dokumentene er helt avgjørende for den daglige samhandling som foretas i dagens samfunn. Vi er helt avhengig av å ha legitimasjonsdokumenter man kan stole på..

Ofre for identitetsproblematikk er både private selskaper, offentlige myndigheter/ land, finansnæringen og kunder / enkeltindivider.

Svakheter i systemene ved utstedelse og verifisering av legitimasjonsdokumenter er noe av det som gjør oss sårbare for denne type kriminalitet. Det er behov for et system/ en avklaring i næringslivet og offentlig sektor som sikrer at eventuelle risikofaktorer i en organisasjon/ etat vil bli fanget opp og tatt tak i slik at dette ikke vil føre til en svekkelse av hele systemet. Det er disse ”hullene” som vil bli benyttet av de kriminelle elementene som søker å benytte seg av en annens identitet.

Det offentlige har et ansvar i forhold til verifisering og utstedelse av identitet, samt oppfølging og etterforskning av kriminalitet knyttet til identitetsområdet. Norge har i dag ingen sentral enhet/ kompetansesenter som er ansvarlig for koordinering eller forebyggende tiltak knyttet til utfordringene på identitetsområdet.

Det synes nødvendig å identifisere og evaluere alternative lovgivende tilnærminger samt offentlige fremgangsmåter for å forebygge, oppdage og minske risikoen for kriminalitet på identitetsområdet. I dag er det ikke ulovlig å være i besittelse av en fiktiv eller forfalsket identitet, det er bruken av denne som er ulovlig. For å forebygge kriminalitet på dette området, kan det være hensiktsmessig også å vurdere å kriminalisere besittelsen av slike

dokumenter, dersom det ikke er usannsynlig at de skal benyttes i egen eller andres vinnings hensikt.

3. utfordringer på identitetsområdet

3.1 Begrepsbruk

Med identitetsmisbruk menes uberettiget bruk av personlige opplysninger. Arbeidsgruppen legger videre til grunn følgende definisjoner:

1) Misbruk av reell identitet: Urettmessig tilegnelse av et individs personopplysninger eller et foretaks firmaopplysninger, som så misbrukes. Dette skjer gjerne ved:

- Identitetstyveri/ stjålet identitet: Dette er forhold der ett individ urettmessig kopierer en reell persons personalia, eller gjennom forfalskede dokumenter klarer å utgi seg for å være en bemyndiget representant for et firma og gjennomfører handlinger (ofte bedragerier) i vedkommendes eller firmaets navn. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det eksisterer klare, entydige eller anerkjente definisjoner av begrepet identitetstyveri, verken nasjonale eller internasjonalt.
- Forfalsket identitet: Dette er forhold der en person har endret et eller flere opprinnelige reelle dokument/ personalia for å tilpasse dette til egen person eller firma.

2) Fiktiv identitet:

- Dette er forhold der en person har opprettet en ny identitet, basert på fullstendig falske personalia. En slik identitet kan bygge på dokumentasjon som er vanskelig å verifisere, eks. utenlandske dokumenter som ikke er lett gjenkjennelige av norske offentlige myndigheter. Identiteten kan være opprettet ved å fremvise et forfalsket dokument eller den kan være registrert i et offentlig register. Dersom den fiktive identiteten er registrert inn i folkeregisteret, vil andre offentlige myndigheter lett utstede ekte identitetsdokumentasjon basert på den ukorrekte informasjon som ligger i registeret.
- Det samme kan gjelde firmaer som registreres i Brønnøysund, også der er man avhengig av at opplysningen innregistreringen bygger på er korrekte, for at man kan være sikker på at firmaet eksisterer.

3.2. Utstedelse av legitimasjon

3.2.1 Generelt

Vi har en samfunnsutvikling som i større og større grad stiller krav til legitimering. Offentlige og private har behov for å klarlegge personens identitet for å vite om vedkommende har rett til bankkonto, tillatelser eller stønader. I disse sammenhengene kan det være lovpålagt å verifisere identitet.

”Gyldig legitimasjon” benyttes som en fellesbetegnelse på dokumenter som antas å tilfredsstillende de nødvendige krav til sikkerhet, både i forbindelse med utstedelsen av produktet og rent teknisk. Utover den opplisting av ulike dokumenter som Kredittilsynet har tatt inn i sin veiledning til hvitvaskingsregelverket, som gjelder for en begrenset gruppe ”rapporteringspliktige”, finnes det imidlertid ingen felles og klare allmenne retningslinjer for hva som bør kunne aksepteres som ”gyldige legitimasjonsdokumenter”.

Det utstedes i Norge i dag en rekke produkter som aksepteres som bevis på identitet. I hovedsak er dette fysiske dokumenter, men det finnes også rene elektroniske løsninger, utviklet til bruk ved identitetskontroll i forbindelse med kommunikasjon over internett. Av eksisterende elektroniske identitetsprodukter er det bare bankenes BankID som pr. i dag kan betraktes som en ”allment” akseptert legitimasjon, som benyttes både på tvers av banksystemet og overfor tredjeparter, som for eksempel betalingskortselskapet VISA.

De fysiske legitimasjonsdokumentene har generelt ikke sitt utspring i behovet for et legitimasjonsdokument alene. Selv passet var i utgangspunktet ikke ment for bruk innenlands, men ved behov for dokumentasjon i forbindelse med utenlandsreiser (ikke utreiseforbud, innreisetillatelser etc.). Øvrige dokumenter som i større eller mindre grad aksepteres som ”gyldig legitimasjon” har opprinnelig vært knyttet til tjenester, tillatelser eller ansettelsesforhold.

Sikkerhetsnivået i det enkelte legitimasjonsprodukt må vurderes i forhold til tre hovedområder:

1. Kravene til kontroll av identiteten til den person dokumentet utstedes til
2. Teknisk (fysisk eller elektronisk) sikkerhet i dokumentet
3. Oppfølging gjennom produktenes gyldighetstid

At legitimasjonsdokumentene i stor grad må anses som ”biprodukt”, gjør at det er stor variasjon i sikkerheten i dokumentene. Sikkerhetsnivå må antageligvis sees i sammenheng med den risiko utsteder utsetter seg for, økonomisk eller renommémessig, ved utstedelse til feil person, feil i personlige data eller ved forfalskninger av produktet. Eksempelvis er det ved utstedelse av førerkort viktigere at den kortet utstedes til kan kjøre bil, enn om vedkommende heter Hans eller Ole. For andre ”utstedere” kan behovet for å gi kunder et legitimasjonsprodukt være behovet for å være trygg på at varer/tjenester leveres til riktig kunde. Heller ikke i slike sammenhenger er det faktisk særlig viktig om kunden heter Hans eller Ole. Annerledes blir det om risikoforhold, eller lovkrav, krever at kundens rette identitet er klarlagt. Likeledes har det varierende konsekvenser om dokumentet forfalskes,

for eksempel avhengig av hvor enkelte dokumentets ekthet kan kontrolleres ved anvendelse til de formål det er utstedt for.

Med oppfølging gjennom produktenes gyldighetstid menes blant annet rutiner for nyutstedelse før utløpsdato for produktene og om det er knyttet en servicetjeneste til produktet, herunder register over tapte dokumenter eller mulighet til å få bekreftet produktets ekthet/gyldighet.

3.2.2 Offentlige legitimasjonsprodukter

Det er det offentlige som har ansvar og myndighet til å fastlegge, dokumentere og utstede identitet. Denne identiteten er grunnlaget for personens rettigheter og plikter i samfunnet, som for eksempel betaling av skatt. Det offentlige utsteder flere dokumenter som i mange sammenhenger aksepteres som bevis på identitet også utenfor det ”primære” utstedelsesformålet. De mest benyttede er antageligvis:

- Pass, herunder ordinært pass, utlendingspass og reisebevis for flyktninger
- Førerkort
- Politiets tjenestebevis
- Forsvarets identitetskort

Posten identitetskort betraktes nå som utstedt av næringslivet, se nedenfor.

Kravene til dokumentasjon knyttet til utstedelsen av disse legitimasjonsdokumentene varierer, avhengig av i hvilken grad det ”sentralt” fastsettes minstekrav til dokumentasjon av identitet. Som eksempel kan det nevnes at det enkelte steder kreves pass for å få utstedt førerkort, mens det andre steder synes å være tilstrekkelig at det fremlegges politiets registreringskort for asylsøkere.

Folkeregisteret er det nasjonale personregisteret. Offentlige myndigheter legger opplysninger i registeret til grunn ved utstedelse av legitimasjon. Dersom det viser seg at opplysningene i forhold til identitet er feilaktig registrert i folkeregisteret, vil dokumentet eller legitimasjonen som er utstedt fremstå som ekte, men bygge på feilaktige opplysninger. Feilregistreringer i folkeregisteret er derfor av stor betydning i forhold til identitetsproblematikk.

Offentlige myndigheter kan bli brukt som ”verktøy” i prosessen med å lage en falsk, forfalsket eller stjålet identitet. Dette gjøres ved at en myndighet godtar et forfalsket dokument i sin saksbehandling, fordi myndigheten ikke har kompetanse til å gjenkjenne falskneriet/verifisere dokumenter. En tillatelse gis, stønad utbetales, en registrering i folkeregisteret eller et selskap opprettes på grunnlag av feil faktum. Når den offentlige myndighet har ferdigbehandlet saken, vil et positivt vedtak eksempelvis om innvilget arbeidstillatelse, fungere som sannhetsvitne ikke bare for andre offentlige etater, men også for næringsliv og privat personer.

3.2.3 Næringslivets legitimasjonsprodukter

Av de fysiske legitimasjonsprodukter som næringslivet utsteder er det bare bankenes Bankkort med bilde og Postens ID-kort som allment aksepteres som ”gyldig legitimasjon”. Begge produkter utstedes etter sentralt fastsatte krav til dokumentasjon og ”fysisk” sikkerhet i produktene.

Bankkort med bilde var opprinnelig tiltenkt for kontroll ved bruk av sjekk og legitimasjon overfor bank, for eksempel i forbindelse kontantuttak. I dag er bankkort med bilde en allment akseptert legitimasjon på nasjonalt nivå, og har dermed fått en stor verdi for personer som har behov for et legitimasjonsdokument. Erfaringene tyder på at Bankkort med bilde har særlig stor verdi for personer som ikke kan få ordinært norsk pass.

Tidligere er Bankkort med bilde blitt utstedt i forbindelse med opprettelse av kundeforhold, og da med de krav til legitimasjon som følger av hvitvaskingslov og tilstøtende regelverk. Med utgangspunkt i de stadig større utfordringer på identitetsområder, herunder utbredelsen av ID-tyverier, innførte bankene i mars 2007 strengere krav utstedelse av bankenes legitimasjonsprodukter (Bankkort med bilde og BankID) enn hva som generelt gjelder ved opprettelse av kundeforhold. Etter regelendringen kreves fremlagt norsk eller utenlandsk pass. Til utenlandsk pass kreves tilleggsk dokumentasjon før utstedelse av Bankkort med bilde. Til begge de to banklegitimasjonsproduktene er det etablert tjenester for sperring/ugyldiggjøring ved tap. For Bank ID gjelder økonomiske ansvarsregler som dekker bruk også utenfor banksystemet.

Postens ID-kort er et selvstendig produkt uten knytning til annet kundeforhold i Posten. Kortet er et rent visuelt ID-kort og inneholder ingen funksjoner for identifisering i elektroniske kanaler. Postens ID-kort er gyldig legitimasjon ved transaksjoner i Postens kundebetjeningsnett som krever at kunden legitimerer seg. Instanser utenfor Posten kan godta Postens ID-kort ut fra eget behov og egen risikovurdering.

Som grunnlag for utstedelse av Postens ID-kort kreves enten norsk ordinært pass, norsk bankkort med bilde, eller norsk førerkort førerkort utstedt f.o.m. 1. januar 1998.

Den trygghet næringslivet har for at legitimasjon utstedes til riktig person, og med riktig informasjon, vil aldri bli bedre enn det grunnlag legitimasjonen utstedes på. Generelt må både Postens og bankenes legitimasjonsprodukter basere seg på at de offentlige legitimasjonsproduktene i utgangspunktet inneholder korrekt informasjon, og at den tekniske sikkerheten er tilstrekkelig til at en relativt lett skal kunne avsløre forfalskninger eller forsøk på manipulasjon av informasjon.

3.2.4 Utenlandske borgere

”Utfordringer på identitetsområdet” har lett for å fokusere på bedragerier etc. som skal bekjempes. Myndighetenes bekjempelse av annen kriminalitet har også ført til mer kontroll av identitet med krav om kontroll av legitimasjon ved etablering av kundeforhold.

Samtidig er en større gruppe mennesker bosatt i Norge kjennetegnet ved usikker eller ukjent opprinnelig identitet. Dette er en gruppe som, på tross av både lovlig opphold og lovlydig atferd, har vanskeligheter med å skaffe seg legitimasjonsdokumenter som tilfredsstiller de krav som etter hvert stilles på stadig flere områder, og som må anses som nødvendige for å kunne fungere på normal måte i et moderne samfunn. Det er viktig at tiltak mot identitetsbedragerier/ -tyverier etc. ikke ubevisst gjør situasjonen for disse menneskene enda verre, og i verste fall bidrar til et enda større marked for illegale, men fungerende/aksepterte, identiteter.

Det er valgt å ha eget punkt på utenlandske borgere fordi dette er et område hvor vi har spesielle utfordringer med å verifisere dokumentasjonen. Det er stor internasjonal mobilitet og vi får en større utfordring i forhold til å identifisere identiteter som vi har vanskelig for å verifisere.

Norske borgere kan offentlige myndigheter verifisere i egne datasystemer, utenlandske borgere må verifiseres opp mot utenlandske myndigheter. Her er det stor variasjon i registerføring slik at dette er praktisk vanskelig. Videre vil tidsaspektet knyttet til en slik verifisering fra hjemlandets myndigheter føre til ytterligere komplisering av denne verifiseringen.

3. 3 Kriminalitet på identitetsområdet

3.3.1 Erfaringer generelt

Det er to typer ofre når det gjelder identitetsmisbruk. Primærofferet er den hvis gode navn og rykte blir misbrukt, og sekundærofferet er den eller de som blir forledet til å utføre en handling i den tro at de har å gjøre med riktig person. Bankene og offentlige myndigheter er ofte slike sekundæroffer, og disse har ulike rutiner i forhold til verifisering som kan avhjelpe problemet.

Erfaringsmessig får et primæroffer for identitetstyveri problemer med å få tilgang til finansielle tjenester. Renommé/ omdømme, troverdigheten, og særlig kredittverdigheten svekkes. Erfaringene, spesielt fra utlandet, tilsier at man må regne med å bruke opptil 300 timer på å restituere seg. I tillegg kommer kostnader og risiko for økonomisk tap.

I motsetning til annen type kriminalitet er det ikke nødvendig med tilgang til kriminelle nettverk, eller behov for eget utstyr eller kunnskap til å produsere falske dokumenter. Informasjon rundt tilegnelse av falske dokumenter finnes på internett. Her finner man alt fra detaljerte beskrivelser av hvordan et dokument forfalskes til etablerte markeder for kjøp/salg av "identiteter", med den dokumentasjon som ønskes. Anskaffelse av "ny" identitet innebærer ingen stor risiko. I dag er det heller ikke nødvendig å opptre fysisk for å kunne gjennomføre bedragerier.

Følgende faktorer kan være medvirkende årsaker til at vi ser en økning av kriminalitet på identitetsområdet:

- Det foreligger et økende behov for ”rene identiteter” fra personer knyttet til organiserte kriminelle grupperinger.
- Denne typen kriminalitet har ikke spesiell fokus hos politi og påtalemyndighet, og prioritert saksområdet som for eksempel vold må gå foran når ressursene fordeles.
- Det er relativt lave strafferammer for å bruke, og selge slike falske dokumenter, til tross for store muligheter for økonomisk vinning.
- Det er juridiske mangler i form av at det i Norge ikke er ulovlig å være i besittelse av forfalskede dokument.
- Risikoen for oppdagelse er relativt liten, grunnet manglende kompetanse hos de som utøver kontrollfunksjonen.
- Personen utsatt for identitetstyveriet er ofte ikke klar over forholdet på det tidspunktet identiteten blir brukt. Offeret oppdager normalt ikke problemet før han/hun blir konfrontert med fakta som den ”nye brukeren” står for. Dermed forsvinner også ”ferske spor”.

3.3.2 Offentlige myndigheter

Politiet opplever at man de siste årene har hatt en økning i straffesaker basert på id-tyveri, uten at dette kan tallfestes. Disse identitetene har erfaringsmessig vært opprettet / brukt for å oppnå urettmessig adgang til opphold og tillatelser i Norge. Nå ser en imidlertid at identitetene også blir opprettet og benyttet med vinnings hensikt. Dette i form av bedragerier knyttet til stjålet, fiktiv og forfalsket identitet.

NAV forvalter store samfunnsmessige verdier, ca. 1/3 av statsbudsjettet (255 milliarder i 2007). Det er viktig for at velferdsstaten skal fungere at folk har tillit til at NAV har god kontroll og sikrer at rett ytelser blir utbetalt. Utbetales det penger til falske, forfalskede eller stjålne identiteter, bidrar det til økonomisk tap men også til å svekke tilliten til systemet. På den måten kan man si at identitetsproblematikken er et angrep på velferdsstaten. NAV ser alvorlig på utviklingen og ønsker å følge opp med tiltak for å redusere risikoen, samt prioritere arbeidet med å avdekke misbruk på dette området.

Erfaringer fra NAV har bla. vist følgende typer identitetsproblematikk: 1) Opprettelse av fiktive/ falske identiteter registrert i folkeregisteret, som det senere søkes om stønad på grunnlag av. Eks. En fiktiv person vil kunne generere flere millioner koner fra NAV i løpet av et gjennomsnittlig liv. 2) En person søker stønad i annens identitet og oppgir dennes navn i møte med trygdekontor eller legekontor.

3.3.3 Næringslivet

Internasjonale trender viser at identitetstyveri benyttes til urettmessig opprettelse av låneavtaler, kredittkortavtaler, leasingkontrakter, mobil abonnemeter, mm. Også i Norge er det registrert en urovekkende trend med lånebedragerier ovenfor banker hvor personer opererer med stjålet identitet for å få innvilget lån. Kredittbedragerier og handel over internett er også en utfordring for næringslivet. Næringslivet vil i mange av disse tilfellene være primæroffer i form av at bedrifter vil få problemer med å få tilgang til finansielle tjenester. Renommé/ omdømme, troverdigheten, og særlig kredittverdigheten svekkes. Det er

i tillegg en risiko for kostnader og økonomisk tap for de bedrifter som blir utsatt for identitetstyveri.

3.4 Kort om lovverket

3.4.1 Gjeldende norsk rett

Misbruk av andres identitet og bruk av falsk eller forfalsket identitet rammes av *straffelovens* bestemmelser om bedragerier, falsk forklaring til offentlig myndighet mv. Den som forleder banken til å utbetale beløp fra bankkonti eller innvilge lån/overføre aksjer til andre VPS konti, ved å utgi seg for å være eier av bankkort/førerkort/pass/pantobligasjon, kan rammes av straffelovens bedrageribestemmelse. Uberettiget innsamling av personlige opplysninger og handlinger av mer forberedende karakter rammes ikke i samme grad, med unntak av bestemmelser om dokumentfalsk mv. Det skal nok mye til for at innsamling av personlige opplysninger med tanke på senere uberettiget bruk skal kunne rammes av noe straffebud i dag. Identitetstyveri er ikke definert i loven i form av et eget straffebud eller på annen måte.

Relevante lovbestemmelser i *straffeloven*:

- Strl. § 166 Falsk forklaring til offentlig myndighet: Rammer for eksempel benyttelse av en falsk signatur for å få utskrift av ligningen til en annen person på et ligningskontor og å få utstedt midlertidig kjøretillatelse på politistasjon ved å legitimere seg som en annen og å få utstedt falsk fødselsattest fra folkeregisteret og å få utstedt midlertidig kjøretillatelse og førerkort fra en trafikkstasjon.
- Strl. § 182 Dokumentfalsk: Rammer den som utgir seg for å være en annen ved å benytte falskt eller ettergjort legitimasjonsbevis.
- Strl. § 183 Grov dokumentfalsk: Rammer den som utgir seg for å være en annen person ved å benytte et førerkort med falsk underskrift.
- Strl. § 185 Forfalsking av dokument: Rammer den som påfører sin egen underskrift ved utstedelse av kredittkort i en annens navn.
- Strl. § 257 Tyveri: Rammer tyveri av pass og kredittkort mv.
- Strl. § 270 Bedrageri: Rammer den som forleder noen, ved å gi seg ut for å være en annen person, til å foreta en handling der det kan oppstå et tap for noen ved å opprette et kredittkort, et kontoforhold el.
- Strl. § 317 Heleri: Rammer den som er i besittelse av stjalne kredittkort.
- Strl. § 337 rammer den som bruker et navn i strid med lov.
- Strl. § 372 annet ledd rammer den som utgir seg for å være en annen.

Andre relevante lovbestemmelser:

Hvitvaskingsloven og *personopplysningsloven* har sentrale bestemmelser som er egnet til å motvirke misbruk av andres identitet. Det fremgår av *personopplysningsloven* § 20 at et kredittopplysningsselskap må opplyse den registrerte når kredittopplysninger utleveres. Dette innebærer at et potensielt offer vil få et varsel når for eksempel en bank foretar en kredittvurdering etter å ha mottatt en søknad om lån i vedkommende navn. Det følger videre av personopplysningsforskriften § 4-4 om innsynsrett og informasjon til den registrerte at

”Dersom kredittopplysning om enkeltpersoner blir gitt eller bekreftet skriftlig, skal kredittopplysningsforetaket samtidig vederlagsfritt sende gjenpart, kopi eller annen melding om innholdet til den det er bestilt opplysninger om. Den registrerte skal oppfordres til å be om at eventuelle feil rettes.” Kravet om slik melding/gjenpart bidrar trolig til å redusere omfanget av identitetsmisbruk i Norge.

Hvitvaskingsloven er helt sentral i kampen mot identitetsmisbruk. Alle som er omfattet av loven plikter i henhold til lovens § 5 som hovedregel å bringe identiteten til kunden på det rene før det inngås et kundeforhold. Bankene har over tid hatt ”kjenn din kunde” som et sentralt prinsipp, men med hvitvaskingsbestemmelsene ble dette innskjerpet. Nå gjelder dette også for en rekke andre aktører. Det fremgår for eksempel av hvitvaskingsforskriften § 8 at ”Rapporteringspliktige skal forvisse seg om kundens identitet; herunder kontrollere på en betryggende måte at fotografi og navnetrekk som fremgår av legitimasjonsdokumentet stemmer overens med utseendet og navnetrekket til kunden eller vedkommende som på kundens vegne møter personlig hos den rapporteringspliktige.”

I *Kredittilsynets hvitvaskingsrundskriv nr. 9/2004* stilles det videre detaljerte krav til legitimasjonsdokumenter for fysiske og juridiske personer. Det fremgår bl.a. av rundskrivet § 4 at ”Legitimasjonsdokumentet(ene) skal for fysiske personer inneholde:

- fullt navn
- navnetrekk
- fotografi
- fødselsnummer (11 siffer), evt. D-nummer, eller for diplomater og NATO-personell særskilt nummer”

Også annen lovgivning har betydning for informasjonssikkerhet og vern om den personlige integritet. Det er på det rene at det er det offentliges ansvar å tildele personer riktig identitet og stille de krav som er nødvendige for å hindre misbruk. Det fremgår av *lov om folkeregister* at Staten sørger for folkeregistreringen av alle personer som:

- ”a) er eller har vært bosatt i Norge,
- b) er født i Norge,
- c) har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer.”

Det fremgår av § 4 at ”For enhver som er bosatt i Norge, fastsettes et fødselsnummer. For andre personer kan det fastsettes enten et fødselsnummer eller et D-nummer når det foreligger et begrunnet behov for det. Departementet gir nærmere regler om tildeling og endring av fødselsnummer og D-nummer.”

Det fremgår videre av *folkeregisterloven* at enhver som er bosatt eller er midlertidig til stede i en kommune, på oppfordring plikter å gi registermyndigheten følgende opplysninger om seg selv og sin husstand: ”Fullt navn, fødselsdato, fødested, kjønn og sivilstand, foreldreansvar for barn, utdanning, yrke, arbeidsgiver, bosted i kommunen (for midlertidig tilstedeværende også i hvilken kommune de er bosatt), trossamfunn, statsborgerforhold og

for personer som er tilflyttet kommunen i løpet av de siste fem år, også når og hvorfra de er flyttet inn.” Mer detaljerte bestemmelser er gitt i folkeregisterforskriften.

Passloven med forskrifter stiller krav til passutsteder (politiet og utenriksstasjoner). Bestemmelsene i forskriften §§ 7 og 10 fastsetter krav til dokumentasjon av identitet og statsborgerskap.

3.4.2 Internasjonale forhold

I USA har man i ti år hatt en lov som rammer identitetsmisbruk mer generelt. På EU nivå har dette vært utredet ved flere anledninger de seneste fem årene uten at dette arbeidet har munnet ut i konkret lovgivning eller andre former for tiltak. Flere EU-land har lovgivning som mer eller mindre direkte kan ramme ulike former for misbruk av personopplysninger i form av ”brudd på respekt for privatlivet” og ”uautorisert bruk av personopplysninger” mv. Medlemsstatene har lovgivning som rammer konsekvenser av identitetsmisbruk (typisk straffesanksjonerte bestemmelser om falskneri og bedrageri) selv om svært få har bestemmelser som rammer selve identitetsmisbruket. Dette skyldes trolig at identitetstyveri av lovgiver kun oppfattes som et forstadium (innsamling av opplysninger) til mulige senere overtredelser, men sjelden som en lovovertrødelse i seg selv (for eksempel bedrageri).

Det er ikke vedtatt verken direktiver eller forordninger på EU nivå som tar sikte på å motvirke identitetstyveri spesielt. Imidlertid er det gitt en rådsforordning (2001/413) som skal motvirke forfalskninger og bedragerier ved hjelp av betalingssystemer (Council Framework Decision). Forordningen kriminaliserer tyveri, forfalskning, besittelse, bruk mv. av et betalingsinstrument.

4. Forslag til tiltak

4.1 Samhandling mellom offentlige og næringslivet

Identitetsproblematikk omhandler alle problemstillinger som er av betydning omkring utstedelse, bruk, verifisering og kontroll av identitetsdokumenter. Ansvarsrekken bak en stjålet identitet, en falsk identitet eller en forfalsket identitet er lang. For å identifisere risiko i forhold til en av disse er det viktig å se på hele ansvarsrekken/ kjeden.

Det offentlige har et ansvar i forhold til å utstede en identitet. Disse offentlige opplysningene legges deretter til grunn for utstedelse av legitimasjon hos Posten og i banker. Legitimasjonen blir igjen brukt til å dokumentere identitet i daglig samhandling der samfunnet krever at personen legitimerer seg. Identitetsproblematikk er en felles utfordring for det offentlige og det private. For å unngå risiko for tap er det viktig at alle ledd i prosessen omkring utstedelse, bruk og verifisering av en identitet er så sikker som mulig. En samhandling mellom det offentlige og det private er derfor avgjørende for å lykkes.

For personer som er utsatt for identitetstyveri vil man også måtte forholde seg til både det offentlige og det private når man skal restituere seg. Ofrene vil kunne spare mye tid i

forbindelse med sin restituering dersom alle aktører omkring identitet er koordinerte. På denne bakgrunn foreslår vi derfor følgende:

- Det bør opprettes en sentral enhet med spesiell kompetanse i forhold til problemstillinger knyttet til identitet. Eksempelvis kan nevnes behovet for;
 - ett sted for den som er utsatt for id- tyveri å henvende seg for å få hjelp, råd og veiledning for hvordan raskest mulig å restituere seg
 - å samle erfaringer fra alle aktører, samt følge med på moduser, trender og utvikling nasjonalt og internasjonalt
 - rådgivning i forhold til privat personer, offentlige myndigheter og finansnæringen om hvordan best mulig forebygge den enkeltes tap som følge av identitetstyveri, falsk identitet eller forfalsket identitet
 - rådgivning i forhold til opplæring og kompetanseutvikling når det gjelder verifisering, utredning og etterforskning
 - statistikk og oppfølging med utviklingen nasjonalt og internasjonalt oversiktsregister over tapte ID- dokumenter. Eksempelvis har Lindorff foreslått å opprette et register basert på en tredeling; en operativ del, en statistisk og en strategisk del.

Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) og Security Valley planlegger å gjennomføre et identitetstyveriprogram med det formål å redusere omfanget av identitetstyverier og misbruk av personopplysninger. Et av hovedmålene er å definere tiltak og virkemidler som forebygger og reagerer på identitetstyverier og svindel som følge av slike tyverier. Programmet planlegges finansiert av næringslivet og det offentlige.

4.2 Offentlig myndighet

4.2.1 Generelt

Arbeidsgruppen mener følgende tiltak kan være relevante å vurdere:

- Øke tilliten til identitetsdokumenter og kvaliteten i identifiseringsprosedyrene ved å heve kompetansen til de som utsteder og kontrollerer dokumentene samt å sikre at dette leddet tilføres nok ressurser for å kunne gjøre en god jobb.
- Opplæring av ansatte som har en stilling der verifisering av dokumenter inngår på daglig basis. Grunnleggende kunnskap om dokumenters oppbygning, og sentrale punkter. Dette bør understøttes med regelmessig oppdatering / bevisstgjøring av problemets omfang.
- Internasjonal standard for dokumenter som kan ligge til grunn for utferdigelse av identitet, på den måten vil man lettere kunne verifisere utenlandsk dokumentasjon.
- Gjennomgang av det offentliges rutiner i forbindelse med verifisering, og utstedelse av identitetsdokumenter med henblikk på å tilstrebe en økt sikkerhet rundt denne prosessen.
- Sikrere oppbevaring av personopplysninger i kundedatabaser så personopplysninger ikke kommer på avveie.

- Offentlige myndigheter kan involvere seg og informere ved hjelp av hjemmesider, lage oversikter over kjennetegn ved godkjente legitimasjonsdokumenter mv, eksempelvis registre over tapte/stjålne ID dokumenter eventuelt aktuelle trender.
- Øke samarbeidet mellom finansnæringen og myndighetene og mellom ulike myndighetsorganer.
- Bevisstgjøring av samfunnet som helhet gjennom informasjonskampanjer rettet mot ansatte med kundekontakt i private og offentlige institusjoner. Denne kampanjen bør pågå kontinuerlig, slik at informasjon rundt problemområdet oppdateres og er tilgjengelig for publikum.
- Det bør etableres en database åpen for verifisering av dokumenter. Det burde være mulighet for verifisering av nasjonal identitetsdokumenter av private institusjoner. Slike databaser eksisterer pr. i dag i flere europeiske land i form av en internettbasert database der det er mulighet til å søke på dokumentnummer for å bekrefte om dokumentet er meldt stjålet eller tapt. Da kun dokumentnummer vil bli synlig på en slik database, og ingen personalia vil være synlig, kan vi ikke se at dette vil være i strid med personvernlovgivningen.
- Legitimasjonskrav i forbindelse med offentlig saksbehandling, ettersom dokumentene kan bli brukt for å verifisere identitet senere.
- Offentlig forvaltning gis hjemmel til å kreve DNA testing ved kvalifisert mistanke om fiktiv identitet/ dobbel identitet. Hjemmel bør ses i forhold til medlemmets opplysningsplikt ovenfor forvaltningen, hvor rett identitet er avgjørende for den rettighet som søkes oppnådd.
- Legitimasjonskrav ved møte helsestasjon, lege samt alle offentlige kontor som gir grunnlag for tillatelser eller utbetaling av stønader
- Øke kompetansen og bevisstheten hos saksbehandlere omkring verifisering av norske og utenlandske dokumenter.
- Adresseendring har vært en metode ved id tyveri. Adresseendring kan skje ved melding til posten, bank, forsikring og i folkeregisteret. Viktig å sikre rutiner omkring dette. Dersom noen har endret adressen, vil man få en bekreftelse på dette i posten før den iverksettes. Dette bør gjelde alle steder som tar i mot melding om adresse endring.
- God samordning mellom folkeregisteret og Posten ved adresseendringer er viktig.
- Offentlige myndigheter bør gjennomgå rutiner ved verifisering av dokumenter på alle nivåer, inkludert legeerklæringer og andre lands myndigheters dokumenter.
- Sikre rutiner omkring utsendelse av selvangivelse, pass, skattekort. (eks. bekreftelse på at man har bedt om pass.)

4.2.2 Politi og påtalemyndighet

Et forslag kan være å bedre kodeverk i forbindelse med registrering av straffesaker knyttet til ID tyverier. Det er satt i gang en prosess i politiet der målsetningen er å få mulighet til å registrere saker som har ID-tyveri som modus. Pr. i dag ligger slike saker inn under

hovedstatistikkgruppen bedrageri/utroskap uten mulighet for definering av at det dreier seg om et ID tyveri. Gruppen ser at mulige tiltak kan være:

- Definere rutine-trinn og øke generell kunnskap i forbindelse med saksbehandling rundt behandling av identitetsdokumenter som blir fremlagt ved søknad om tillatelse i riket.
- Ved behov opprette retningslinjer for etterforskning innenfor saker som omhandler ID tyverier.
- Etablere prosedyrer mellom private institusjoner og politiet.
- Innføring av en fast rutine der private finansielle institusjoner varsles når en bekreftet falsk identitet er avdekket og vedkommende var i besittelse av bank kort, eller annen form for informasjon som knytter den stjålne / fiktive identiteten til et kundeforhold.
- Kontakt med offentlige aktører som kan være berørt.

4.2.3 Vurdering av behovet for ytterligere kriminalisering av identitetsmisbruk

Arbeidsgruppen mener at identitetsmisbruk og identitetstyveri i seg selv bør kriminaliseres, i tillegg til at slike handlinger i dag kan rammes av straffebud mot dokumentfalsk og bedragerier mv. Bestemmelsen i straffeloven § 372, som rammer den som i hensikt å tilvende seg eller andre en fordel eller skade noen, løgnaktig utgir seg eller en annen for i en bevitnelse, et personpass eller et lignende legitimasjonspapir omhandlet person, bør etter arbeidsgruppens vurdering moderniseres for i større grad å fange opp dagens utfordringer. I tråd med dette bør også strafferammen vurderes utvidet.

Arbeidsgruppen peker på at identitetsmisbruk representerer en krenkelse av enkeltindivider, selv om den økonomiske svindel med dette ikke er fullbyrdet, og selv om handlingene kan sies å være av mer forberedende karakter. Det vises til at fare for tap kan oppstå når personopplysninger kommer på avveie ved for eksempel kartlegging av svakheter i et datasystem, en adgangskode for eksempel blir avslørt eller når informasjon fra et betalingskort blir tappet. Det oppstår fare for tap som den enkelte blir nødt til å forsøke å verge seg mot i den grad vedkommende er klar over den nye trusselen, og det er etter arbeidsgruppens vurdering tilstrekkelig ”skade” til å begrunne kriminalisering i disse tilfellene. Til dette kommer at vedkommende påføres til dels store ulemper i forbindelse med arbeidskrevende operasjoner for å beskytte seg ved å sperre kort mv. og opprette helt nye fasiliteter for betalingstransaksjoner mv.

Behovet for enklere og mer effektiv etterforskning og påtale taler etter arbeidsgruppens vurdering for at også handlinger av mer forberedende karakter kriminaliseres slik at det skal være mulig å hindre uberettiget spredning av personopplysninger uten aktverdige formål ettersom det vil kunne oppstå fare for misbruk og integritetskrenkelser, typisk gjennom rask

spredning og kopiering via elektroniske medium, internett mv. Justisdepartementet arbeider for tiden med datakrimutvalgets utredning NOU 2007: 2, der dette er ett av flere tema.

4.2.4 Nasjonalt ID-kort.

Arbeidsgruppen stiller seg for så vidt positive til forslaget om å lansere et frivillig nasjonalt ID-kort. FNH og Sparebankforeningen har tidligere gitt sine synspunkter hva gjelder innføring av Nasjonalt ID-kort i en høringsuttalelse til Justisdepartementet i 2007. I høringsuttalelsen ble det lagt til grunn at etableringen av et slikt nasjonalt ID-kort har Schengen-funksjonalitet og tilfredsstillende kravene til legitimasjon i henhold til hvitvaskingsregelverket og at personvern hensyn ivaretas.

Det nevnes i denne sammenheng at det er rom for å forbedre rutinen for passutstedelse, først og fremst rutinen ved identitetskontroll, og at disse rutiner også følges ved utstedelse av et eventuelt nytt nasjonalt ID-kort. Det kan videre være et behov for et sentralt register der man kan henvende seg for å få vite om et pass eller en nasjonal ID er stjålet. Det bør videre vurderes om banknæringen for eksempel bør få mulighet til å oppdatere sine bilderegistre.

Forbedring i rutinen for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort anses nødvendig ut i fra et sikkerhetsaspekt. Det vil kunne bidra til å gjøre det vanskeligere å skaffe seg falske identitetsdokumenter. En innskjerping her vil kunne motvirke en uheldig praksis med utstedelse av andre identitetsdokumenter på til dels tvilsomt grunnlag. Vi benytter anledningen til å foreslå et tettere samarbeid mellom banker og myndigheter på dette området, ikke minst fordi bankene i dag krever pass som grunnlag for utstedelse av bankkort og BankID. Vi vil i den sammenheng vurdere om et eventuelt nytt nasjonalt ID-kort også kan være tilstrekkelig sikkert grunnlag for utstedelse av banklegitimasjon.

Når dette er nevnt, er vi usikre på i hvilken grad det foreslåtte nye ID-kortet vil bli tatt i bruk. ID-kortet vil for så vidt være praktisk for personer som skal reise innen Schengen-området, men det gjenstår å se i hvilken utstrekning de som har skaffet seg et pass, vil velge også å skaffe seg et nasjonalt ID-kort. Vi ser at en del personer som ikke har pass, vil ha behov for å legitimere seg nasjonalt, og slik sett kan tenke seg å gå til anskaffelse av det nasjonale ID-kortet. På grunn av usikkerhet om i hvilket omfang et slikt ID-kort vil bli tatt i bruk, reiser vi spørsmål om det ikke vil være mer hensiktsmessig å bruke ressurser på å gjøre passet bedre, sikrere og billigere fremfor å utvikle det nye ID-kortet.

4. 4 Næringslivet

4.4.1 Banknæringen

Banknæringen har innført krav om pass som grunnlag for utstedelse av banklegitimasjon (Bankkort med bilde og BankID). Dette skal i større grad sikre at bankene ikke bekrefter identitet i form av utstedelse av banklegitimasjon og/eller BankID på sviktende eller feil grunnlag. Anskaffelse av verifiseringsutstyr, og en grunnleggende kontinuerlig opplæring / bevisstgjøring av personell med kundekontakt hvor legitimasjonskontroll er nødvendig synes å være et viktig tiltak. I denne sammenheng er det viktig at klare interne retningslinjer og kontaktpunkt er på plass dersom en mistenkelig identitet blir avdekket. Videre vil et varslingsystem mellom bankene på mistenkelige identiteter kunne forebygge gjennomføring av identitetstyverier.

En annen rutine vil kunne være varsling om at banken vil måtte beholde passet for verifisering ”en arbeids dag”. Selv om kunnskapen for selve verifiseringen ikke er til stede så vil dette avskrekke de som måtte ha ett forfalsket dokument.

Rutiner rundt kundebehandling der utenlandske statsborgere ønsker konto/ bank kort; skranke personellet tar i mot pass / legitimasjon, og noterer ned pass detaljer før vedkommende blir informert om at verifisering vil bli foretatt. I de tilfeller der personen da likevel ikke ønsker å få utført de tjenester som ble etterspurt, er informasjon sikret for eventuell bruk dersom det er overveiende sannsynlig at det dreier seg om forsøk på bruk av uriktige personalia. Politi og eventuelt også andre banker kan da varsles.

Innføre skjemaer på flere språk, og rutiner for at skjemaene utfylles under veiledning fra saksbehandler. Kundens eventuelt manglende forståelse av eget skriftspråk kan være en indikasjon på at ikke all informasjon som er gitt er korrekt. Tiltaket vil for de aller fleste bli oppfattet som god kundeservice.

Banknæringen må også sette fokus på sikring av spor (pass, eller video) hvor det er mistanke om at banken har vært utsatt for et identitetstyveri

4.4.2 Posten

Posten har innført flere skjerpene sikkerhetstiltak ved midlertidig og varig adresseendring som følge av økt risiko for identitetstyveri gjennom misbruk av Postens adresseendringstjeneste. Fra oktober 2007 ble sikkerheten ved nettbasert melding om adresseendring kraftig styrket gjennom en langt strengere identifikasjonsløsning ved innlogging til bestillingsmodulen. Et ekstra sikkerhetsselement er skriftlig bekreftelse til gammel adresse kombinert med ventefrist på fire dager før adresseendring iverksettes, slik at rette adresseinnehaver kan reagere og slå alarm ved eventuell falsk bestilling. I juni 2008 oppgraderte Posten sikkerheten ytterligere ved å innføre legitimasjonsplikt ved bestilling av midlertidig og varig adresseendring på manuell blankett. I september 2008 opphevet Posten ordningen med å kunne bestille adresseendring på telefon. Selv om svært mye er gjort på sikkerhetssiden, er det viktig at Posten fortsatt har sterkt søkelys på sikkerheten ved sin

adresseendringstjeneste og setter inn ytterligere sikringstiltak dersom utviklingen skulle kreve det.

4.5 Privatpersoner

Et preventivt tiltak som befolkningen kan gjøre, er å låse postkassen. Det er imidlertid et dilemma at låste postkasser begrenser mulighetene til å få ”brevpakker” i postkassen. Denne type brev er blitt stadig mer utbredt etter en tiltakende utvikling med bestilling av varer på internett mot levering i posten. Mange postmottakere er lite interessert i å måtte hente slike brev på postkontoret mot henteseddel istedenfor å få brevet direkte i postkassen. Ettersom postkassene er postmottakernes private eiendom, er det postmottakernes eget ansvar å velge type postkasse ut fra hva de anser seg best tjent med. Uansett kan et tiltak være å oppfordre befolkningen til å låse eller på annen måte ha god kontroll med postkassen.

Videre er det viktig at privatpersoner blir mer opptatt av å sikre sine personopplysninger. Brev, dokumenter med mer som inneholder personopplysninger bør makuleres og ikke kastes sammen med annet avfall.

Privatpersoner bør i tillegg være svært forsiktig med å gi fra seg personopplysninger via nettet eller på telefon.