

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:
24/2925 - KBH

Vår referanse:
24/160678 - 2

Sted, dato:
Oslo, 06.09.2024

Høringssvar - endringer i utlendingsforskriften - bruk av biometri i forbindelse med reisedokumenter og oppholdskort - slettefrister m.m.

Kripos viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 18. juni 2024 om høring av forslag til endringer i utlendingsforskriften. Det vises videre til brev fra Politidirektoratet av 1. juli 2024 med frist for innspill satt til 16. september 2024.

Det foreslås endringer i utlendingsforskriften knyttet til innlevering av oppholdskort og utstedelse av reisedokumenter, behandling av biometriske opplysninger ved utstedelse av reisedokumenter, samt forenklede, lengre og mer enhetlige regler for sletting av fingeravtrykk.

Innledende bemerkninger

Kripos støtter i all hovedsak de endringer som foreslås i høringsnotatet.

Opptak og bruk av biometriske opplysninger er vesentlig for å bekrefte en persons identitet og for å avdekke falsk identitet og ID-misbruk. Som det fremgår i høringsnotatet skjer ID-misbruk blant annet for å begå kriminelle handlinger, herunder alvorlig organisert kriminalitet. Politiet har derfor en viktig rolle i å avdekke ID-misbruk og å avklare korrekt identitet. Dette gjelder ikke bare i oppgaver for utlendingsforvaltningen, men også i forebygging og bekjempelse av kriminalitet generelt. Tilgang til korrekte biometriske opplysninger i utlendingsregisteret bidrar dermed til å understøtte politiets samfunnsoppdrag. Politiet bidrar også til å understøtte utlendingsmyndighetens arbeid med ID-avklaring på personer som oppholder seg i Norge.

Likeledes er biometriske opplysninger svært viktig for politiet i saker med savnede personer og i tilknytning til identifisering av personer, herunder døde.

Merknader til kapittel 4 om nye sletteregler, forlengelse av lagringstid og sentral lagring av biometri

Opplysninger fra blant annet utlendingsregisteret benyttes aktivt til formål nevnt innledningsvis, jf. utlendingsloven § 100 annet ledd og femte ledd. Det er derfor vesentlig at utlendingsregisteret er korrekt og oppdatert. Kripos har som databehandler for UDI lenge vært kjent med utfordringene ved manglende sletting av biometriske opplysninger i utlendingsregisteret. Utfordringene har vært tatt opp med UDI ved flere anledninger. Manglende sletting fører til at det skapes tvil rundt lovligheten av opplysningene i registeret, og det medfører tidkrevende saksbehandling hos både Kripos og UDI for å avklare om opplysningene kan benyttes.

Biometriske opplysninger er nøkkelen til å oppnå målet om én person – én identitet. Både nasjonalt og internasjonalt er det mange initiativer som fordrer gjenbruk og deling av data nettopp for dette formål, blant annet EUs informasjonssystemer. Slik deling krever blant annet at tilstrekkelig datakvalitet er på plass, og at grunnleggende personvernrettigheter og -forpliktelser er ivaretatt, herunder at opplysninger slettes i tråd med gjeldende regelverk. Det er derfor avgjørende at det sikres god datakvalitet i våre nasjonale registre. Kripos støtter derfor at det kommer på plass enhetlige, tydelige og forenklede regler for sletting som gjør at regelverket etterleves.

Departementet har vurdert om det skal være ulike slettefrister for ulike sakstyper, men har kommet til at det ikke er hensiktsmessig med for stor grad av differensiering. Når det for eksempel gjelder statsborgerskap, kunne man vurdere om det hadde vært rimelig med en fast slettefrist på et visst antall år etter innvilget statsborgerskap, for eksempel 5 eller 10 år uavhengig av hvor lang tid det har tatt fra siste registrering, for å sikre likebehandling for denne sakstypen. Samtidig ser vi at det må legges til rette for håndterbare regler og ivaretagelse det generelle kontrollbehovet i utlendingsforvaltningen.

Den foreslåtte forlengelse av slettefrister anses derfor forholdsmessig både hva gjelder den registrertes interesser og rettigheter, hva gjelder samfunnets behov og krav til effektiv offentlig forvaltning og det faktum at mange saker kan gå over mange år. Det er viktig at opplysningene lagres så lenge som nødvendig for å ivareta samfunnets behov for kontroll med personers identitet og for å løse viktige samfunnsoppdrag, herunder de oppgaver politiet er satt til. Vår oppfatning er at den generelle fristen på tjue år, og ti år for oppholdskort, vil være formålstjenlig. Vi støtter derfor de vurderinger som er gjort med hensyn til de generelle slettefristene for fingeravtrykk, og at disse forlenges i tråd med forslaget i høringsnotatet.

Lengre lagringstid for fingeravtrykk vil også, slik det anføres i høringsnotatet, bidra til at man unngår unødig ekstra opptak som følge av at opplysningene slettes for tidlig. Dette er også en fordel for den registrerte og for politiet.

Kripos vil også understreke at fingeravtrykk er en sikrere form for biometrisk opplysning enn ansiktsfoto med henblikk på fastsetting av ID, noe som ytterligere understøtter behovet for forlenget lagring.

Når det gjelder forslaget om lagring av biometri til oppholdskortet, vil forslaget medføre at biometrien vil bli sentralt lagret i utlendingsregisteret. Schengen-landene har lagt til grunn at opptak av fingeravtrykk og biometrisk informasjon i forbindelse med utstedelse av oppholdskort er tillatte inngrep etter EMK art. 8¹.

¹ Se Innst. 197L (2011-2012) punkt. 14.1.

Ved innføring av oppholdskortet med biometrisk informasjon og ny bestemmelse i utlendingsloven § 100a ble det i vurderingen av personvern hensyn særlig vektlagt at de biometriske opplysningene skal lagres i et lagringsmedium som utlendingen selv har kontroll på og er bærer av. Videre at forslaget ikke innebærer en lagring av biometriske data som vil kunne medføre en mulighet til å benytte opplysninger til andre formål enn de er innhentet for². I henhold til utlendingsloven § 100a første ledd skal informasjonen lagres i oppholdskortet³. Den foreslåtte endringen innebærer sentral lagring i utlendingsregisteret i 10 år etter registrering av fingeravtrykkene i utlendingsregisteret, jf. forslag til ny utlendingsforskrift § 18-4 annet ledd.

Det fremgår ikke i særlig grad av høringsnotatet hvilke vurderinger som er gjort omkring at denne forutsetningen nå endres, slik at biometrisk informasjon som opptas i forbindelse med oppholdskort skal lagres sentralt i utlendingsregisteret og da kan gjenbrukes til formål regulert i utlendingsloven § 100. Endringen vil etter vår vurdering også medføre at utlendingsloven § 100a må endres. Dette er ikke omhandlet i høringsnotatet.

Når det gjelder de foreslåtte slettereglene generelt, innebærer disse at lagringstiden i de fleste tilfeller blir lengre. Siden dagens sletteregler er så skjønnsmessige, varierte og vanskelige å etterleve, støtter Kripos enklere og mer ensartede sletteregler som effektivt kan følges opp og sikre at de fingeravtrykkene som ligger i utlendingsregisteret har rettslig grunnlag for lagring. Samtidig vil det være svært viktig at sletting skjer i tråd med gjeldende regelverk. Det forutsettes også at behandlingsansvarlig sikrer informasjon til den registrerte om behandlingen av personopplysninger.

Merknader til kapittel 5 om gjenbruk av biometriske data i forbindelse med søknad om reisedokumenter

Vi ser at det er hensiktsmessig med gjenbruk av biometriske data og færre opptak. Det medfører riktighet at det er tekniske utfordringer, særlig med opptak som skjer samme dag, noe som igjen medfører økt arbeidsbelastning for Kripos som databehandler. For Kripos' del vil færre opptak, gjenbruk av biometriske data og god digital samhandling bidra til en bedre ressursutnyttelse. Kvalitetssikring av ikke-reelle tvilstilfeller og feilregistreringer, i tillegg til manuelle rutiner for samhandling med utlendingsmyndigheten, fører til unødvendig ressursbruk og kan også ha betydning for kvaliteten i registeret.

Et argument for å fortsette med dagens ordning med flere opptak er at det kan bidra til å redusere faren for ID-misbruk dersom det går en viss tid mellom opptak og utstedelse av dokument. Samtidig er det vårt syn at man vil kunne innføre ulike tiltak for å sjekke en persons identitet uten å gjøre flere biometriopptak. Politiet og offentlige etater generelt må tilstrebe å ha effektive prosesser og utnytte data i tråd med gjeldende strategier. Vi støtter derfor forslaget om gjenbruk av biometriske data ved søknad om reisedokumenter.

Ved endring i kravet til opptak ved utstedelse av reisedokumenter må utlendingsmyndigheten v/UDI og politiet, for å hindre ID-misbruk, utarbeide gode rutiner for ID-kontroll ved utstedelse av reisedokument, dersom dette skjer ved ulike tidspunkt fra siste gang biometri ble opptatt. Vi vil her også understreke betydningen av at de tekniske behovene og de økonomiske-administrative konsekvensene utredes. Det er avgjørende at man sørger for at tilfredsstillende tekniske løsninger er på plass før

² Se Prop. 59L (2011-2012) punkt 6.11.

³ Det samme gjelder for biometrisk informasjon lagret i passet, jf. passloven 6.

implementering, slik at man sikrer både datakvalitet og nødvendig digital samhandling på alle nivåer.

I forlengelsen av dette bør det etter vår vurdering også utredes hvorvidt opptaksprosessen kan effektiviseres ytterligere. I dag må det gjøres opptak via både passkiosk og politiets system Biometra, avhengig av formål og hvilke systemer/registre det skal søkes mot i saksbehandlingen. Man bør på sikt sørge for at opptak kan skje i ett og samme system med tilfredsstillende opptaksutstyr, og hvor det legges til rette for størst mulig grad av gjenbruk av data til ulike formål. Det bør også stilles krav til kvalitet på de biometriske opplysningene. Det er en utfordring i dag med mangelfull kvalitet, særlig på fingeravtrykk opptatt i passkiosk.

Merknader til kapittel 6 om bortfall av plikt til innlevering av oppholdskort

Kripos har ingen innvendinger til at det ikke lenger skal være nødvendig med personlig oppmøte for å levere inn oppholdskort, når biometri likevel skal gjenbrukes ved utstedelse av nytt kort og kortet ikke lenger er gyldig.

Merknader til kapittel 7 om politiets tilgang til utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning

Etter dagens regelverk skal fingeravtrykkene slettes ved innvilget statsborgerskap. Det nye forslaget vil derfor ikke innebære en endring i så måte. Forslaget vil imidlertid kreve en teknisk endring i respektive systemer og registre, herunder ABIS. Forslaget forutsetter at det legges inn funksjonalitet i systemet slik at det sikres at utlendingsdatabasen kun spørres i "politisaker" når statsborgerskap ikke er norsk.

Departementet ønsker likebehandling i forhold til regelverket som gjelder for pass- og ID-kort, hvor fingeravtrykk ikke er tilgjengelig for politiet⁴. Kripos legger til grunn at fingeravtrykkene gjøres tilgjengelig for politiet for ivaretagelsen av oppgaver på vegne av utlendingsmyndigheten.

Vi vil samtidig - fra et politifaglig perspektiv - igjen understreke betydningen av fingeravtrykk som en viktig biometrisk opplysning av sentral betydning i politiets arbeid med forebygging og etterforskning av kriminalitet, og i politiets arbeid med identifisering av savnede (og døde). Som understreket er fingeravtrykk også en sikrere form for biometrisk opplysning enn ansiktsfoto. For Kripos er det samlet sett vanskelig å se at dagens begrensninger rundt viderebruk av fingeravtrykk til disse formål fremstår som godt begrunnet. Det vises her både til den generelle begrensning som gjøres mot bruk av fingeravtrykk i arbeid med identifisering av savnede og døde, jf utlendingsloven § 100 annet ledd, og også til den foreslåtte avgrensning mot bruk av lagrede fingeravtrykk til kriminalitetsbekjempelse etter at statsborgerskap er innvilget.

I identifiseringsarbeid – både ved død og skade - vil sammenligning mot ansiktsfoto av naturlige årsaker i mange situasjoner fremstå som lite anvendelig. Det kan samtidig bero på tilfeldige omstendigheter om identifiseringsarbeidet knyttes opp mot en igangsatt etterforskning, jf. de begrensninger utlendingsloven § 100 annet ledd setter. Kripos mener derfor at begrensningen i bestemmelsens annet ledd bør fjernes, slik at bruk av fingeravtrykk likestilles med bruk av ansiktsfoto.

Kripos kan heller ikke se at det knytter seg større personvernrettslige betenkeligheter knyttet til lagring av fingeravtrykk enn til lagring av ansiktsfoto. For å sikre god kvalitet i

⁴ Når det gjelder forholdet til pass og ID-kort, er fingeravtrykk opptatt ved søknad om pass ikke tilgjengelig annet enn i chip-en på passet/ID-kortet. I forslaget her vil fingeravtrykkene bli sentralt lagret i utlendingsregisteret.

ID-arbeidet bør det derfor legges til rette for at man på sikt kan lagre ikke bare ansiktsfoto men også fingeravtrykk som del av passforvaltningen. Vi har forståelse for den ulikhet mellom utenlandske og norske borgere som departementet vil avbøte med forslaget. Vi mener derimot at ulikheten bør løses gjennom lagring av fingeravtrykk ved utstedelse av norske pass, ikke ved at man begrenser bruken av de fingeravtrykk som allerede er lagret. En slik løsning vil etter vår vurdering bidra til et mer enhetlig ID-arbeid med større kvalitet.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Monica Fornes
seniorrådgiver