

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref: 22/1246

Vår ref: 22/02867-2

Dato: 03.06.22

## Svar fra UDI på høring - Utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort

Vi viser til høring av 3. mars i år vedrørende forslag til endringer i pass- og ID-kortforskriften om nasjonale ID-kort til utenlandske borgere.

Innledningsvis vil vi bemerke at vi generelt støtter forslaget om at også utenlandske statsborgere skal få rett til nasjonale ID-kort. Utlendingsdirektoratet (UDI) mener dette kan gjøre ID-forvaltningen i Norge sikrere og enklere, samt gjøre det lettere for utenlandske borgere å få tilgang til offentlige og private tjenester. Vi vil også bemerke at det nasjonale ID-kortet ville hatt enda større effekt i positiv retning for ID-forvaltningen i Norge dersom det også inneholdt eID. Det å kunne legitimere seg elektronisk på en sikker måte er for veldig mange minst like viktig i dagliglivet som det å ha et fysisk ID-bevis.

Til de foreslåtte endringene har vi følgende merknader:

### 1. Hvem som skal omfattes av retten til nasjonale ID-kort

Det er foreslått at det skal stilles et krav om lovlig opphold for å få nasjonalt ID-kort. I forslag til ny § 2 A-1 i pass- og ID-kortforskriften er det nærmere presisert hvilke krav til opphold som stilles for ulike grupper utenlandske borgere. For tredjelandsborgere stilles det etter forslaget krav til innvilget oppholdstillatelse, til EØS-borgere krav om at de har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven. I tillegg kreves det for begge grupper at de har d-nummer eller fødselsnummer samt at de godtgjør sin identitet.

#### a. Tredjelandsborgere

UDI er enig i forslaget om at det bør stilles krav til oppholdstillatelse for tredjelandsborgere for å få rett til nasjonalt ID-kort. Den identiteten som blir gjeldende i Norge for en tredjelandsborger som trenger oppholdstillatelse, blir først

fastslått ved innvilgelse av oppholdstillatelsen. Før dette tidspunktet kan det pågå undersøkelser for å kartlegge utlendingens identitet som for eksempel asylintervju, språktest, verifiseringer, dokumentundersøkelser, søk på sosiale media eller annet. Særlig gjelder dette for personer som søker beskyttelse, da de aller fleste i denne gruppen kommer uten pass eller annen dokumentasjon på identitet, og de dokumentene som eventuelt framlegges, har ofte lav notoritet. Men også ved søknader om andre typer tillatelser kan det være behov for ulike typer undersøkelser for å fastslå hvem personen er. Disse tredjelandborgere blir også først registrert bosatt og får tildelt fødselsnummer i forbindelse med effektiveringen av oppholdstillatelsen. Med mindre de har et ID-nummer fra tidligere opphold e.a. i Norge, vil de heller ikke fylle kravet om å ha et identitetsnummer før tillatelsen er innvilget (gjelder ikke asylsøkere som får tildelt d-nummer i forbindelse med registreringen).

Fra april 2021 opptas det biometri og fingeravtrykk av alle som søker om visum eller oppholdstillatelse i Norge (med noen unntak der biometri tas opp senere). Det kan anføres at man gjennom biometriopptaket har en sikker kobling mellom person og ID-nummer, og at dette bør være tilstrekkelig for å få et nasjonalt ID-kort for disse gruppene. Formålet med et nasjonalt ID-kort er imidlertid at innehaveren skal kunne dokumentere sin identitet i Norge, jf. høringsnotatet punkt 5.1. Dette innebærer etter vårt syn ikke *bare* å dokumentere hvilket ID-nummer en person har, men også de øvrige identitetsopplysningene som for eksempel navn og alder. Utstedelse av et nasjonalt ID-kort vil utad oppfattes som en bekreftelse fra offentlige myndigheter på at de oppgitte identitetsopplysningene er korrekte, og i høringsnotatet er det nevnt at ID-kortet skal kunne oppfylle legitimasjonskravet etter hvitvaskingsregelverket.

### *Særlig om asylsøkere*

En gruppe som ofte blir framhevet som problematisk i ID-sammenheng er asylsøkere, altså personer som har søkt beskyttelse og ennå ikke fått avgjort søknaden sin. Disse personene kan i dag i liten grad legitimere seg på en sikker måte i dagliglivet i Norge. Særlig har det å skaffe seg enkle banktjenester vist seg problematisk for enkelte, til tross for at det framgår av Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsregelverket at registreringsbevis for asylsøkere kan være tilstrekkelig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket for å få de grunnleggende banktjenestene som for eksempel ordinær brukskonto uten kreditt og bankkort uten bilde.

Asylsøkere får ved registrering av søknaden sin utstedt et registreringsbevis for asylsøkere. Dette er et plastkort med bilde (som ikke kan benyttes biometrisk) og oppgitt personalia, samt d-nummer og DUF-nummer. Kortet er enkelt og inneholder få sikkerhetslementer, og er ment å dokumentere at man har søkt beskyttelse i Norge. Kortet er ikke ment å være et ID-dokument, men benyttes likevel i noen grad som dette i praksis for noen formål. Det kan diskuteres om det å gi denne gruppen nasjonale ID-kort, egentlig vil føre til at de i større grad enn i dag kan dokumentere hvem de er, da den underliggende informasjonen på kortet fortsatt bare vil være basert på en påstand, og vil være like usikker. Kortet i seg

selv vil være teknisk sikkert, men informasjonen på kortet er altså fortsatt ukontrollert, og kortet vil på den måten ha lav notoritet. Et nasjonalt ID-kort «reparerer» altså ikke denne usikkerheten.

Vi ser også at det det kan bli noen praktiske utfordringer ved å utstede nasjonale ID-kort til personer som har en søknad om beskyttelse til behandling. Dersom kortet utstedes med to års varighet, vil enkelte kunne inneha et nasjonalt ID-kort med én identitet og et oppholdskort med en annen, og dette vil kreve tilbakekall og inndragning av det nasjonale ID-kortet og utstedelse av nytt kort. Særlig utfordrende blir det dersom vedkommende i perioden mellom oppmøte hos ID-kortmyndigheten og utstedelse av nasjonalt ID-kort får innvilget en tillatelse med en annen identitet. Selv mindre endringer i navn eller fødselsdato vil måtte medføre tilbakekall av det nasjonale ID-kortet. Vi ser også at det i mange tilfeller kan bli utfordrende å kommunisere til søkeren at utlendingsmyndighetene har lagt en annen identitet til grunn enn den som politiet har utstedt et nasjonalt ID-kort på.

Ut fra det vi har forstått, utsteder heller ikke andre europeiske myndigheter nasjonale ID-kort til asylsøkere, altså før de har fått innvilget tillatelsen sin.

En alternativ løsning for denne gruppen kan være å produsere et teknisk sett sikrere asylsøkerbevis, noe som vil gjøre kortet vanskeligere å forfalske, dersom kortets enkle standard er grunnen til at det i dag ikke kan benyttes som legitimasjon for ulike tjenester. Kortet har påført d-nummer, samtidig som det ikke gir uttrykk for en «godkjennelse» av offentlige myndigheter for at identitetsopplysningene er riktige. Dette vil imidlertid medføre kostnader til utvikling av en ny korttype samt investeringer i utstyr, opplæring etc., og vi har ikke foretatt noen vurderinger av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser dette vil ha. En måte å sikre bedre finansiell inkludering av denne gruppen på kan være at Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsregelverket presiseres/ændres slik at det framgår tydelig at asylsøkerbeviset er godkjent som legitimasjon for de enkle banktjenestene. Det samme vil gjelde øvrige tjenesteytere som stiller krav til legitimasjon og som ikke stiller høyere krav til sikkerhet.

Dersom det skal utstedes nasjonalt ID-kort til personer som har en søknad om beskyttelse (eller andre oppholdssøknader) til behandling, bør det i alle fall etter vårt syn framgå tydelig av kortet for disse gruppene at identiteten ikke er kontrollert av norske myndigheter, og kortet bør ha kort varighet.

Vi vil ellers bemerke at prisen i seg selv kan være et hinder for å anskaffe seg et nasjonalt ID-kort for asylsøkere, da de aller fleste ikke har arbeidsinntekt, og ytelsene de får fra staten er lave.

*Personer med oppholdstillatelse og ID-tvil*

Det er foreslått at også personer som har fått oppholdstillatelse på tross av at det foreligger tvil om identiteten, skal kvalifisere for nasjonalt ID-kort. UDI er enig i at også disse personene bør få nasjonalt ID-kort. Det gjelder både personer med beskyttelse og personer med opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. På tross av at det er underliggende tvil om personens reelle identitet, er det denne identiteten som UDI har sendt innflyttingsmelding på til Folkeregisteret, og som personen dermed vil være registrert med i Norge. Vedkommende har oppholdstillatelse i Norge og skal leve i landet på linje med andre borgere. Vi ser det derfor som viktig at de også får mulighet til å dokumentere den identiteten de er registrert med og delta fullt ut i samfunnet.

#### b. EU-/EØS-/EFTA-borgere

For EU-/EØS-/EFTA-borgere, heretter kalt EØS-borgere, er det foreslått at det skal være et vilkår for å få nasjonal ID-kort at personen har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven.

UDI kan ikke se at det er et behov for å begrense retten til nasjonalt ID-kort for denne gruppen til personer som har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Det gjelder også nordiske borgere. Denne gruppen kan identifisere seg for ID-kortmyndigheten med reisedokumenter eller nasjonalt ID-kort med god notoritet fra hjemlandet, og skal ikke ha noen oppholdstillatelse i Norge. Så lenge de har et behov for å ha det nasjonale ID-kortet, så ser vi ikke at det er noen vektige grunner for å unnta dem fra retten til dette. Det vil kunne medføre at personer uten lovlig opphold i landet har nasjonalt ID-kort, men dette vil også gjelde for andre utlendinger, all den tid det etter forslaget ikke er samsvar mellom gyldighetstid på kortet og oppholdstillatelse/oppholdsrett.

Departementet har vurdert om utstedelse av nasjonale ID-kort for EØS-borgere bør knyttes opp til registrering etter registreringsordningen. Etter dagens regelverk skal EØS-borgere registrere seg hos politiet dersom de har til hensikt å oppholde seg i landet i mer enn tre måneder, men dette er ikke et vilkår for å ha lovlig opphold i Norge. En slik registrering sier heller ikke noe om hvorvidt personen vil ha lovlig opphold på et senere tidspunkt, for eksempel på tidspunktet for søknad om nasjonalt ID-kort. ID-kortmyndigheten må derfor uansett foreta en ny vurdering av oppholdshensikten dersom dette kravet blir vedtatt.

UDI ser det ikke som hensiktsmessig å knytte utstedelse av nasjonale ID-kort til registreringsordningen. For øvrig har UDI og Politidirektoratet foreslått å oppheve EØS-registreringsordningen i sin helhet, da vi ser at det er få fordeler med ordningen, og at eventuelle fordeler uansett ikke oppveier den store ressursbruken knyttet til den.

#### c. Personer som har søkt om fornyelse av oppholdstillatelsen

En annen gruppe som vi vil omtale, er personer som har søkt om fornyelse innen fristen, men som venter på oppmøte hos politiet eller svar på søknaden fra utlendingsmyndighetene. Disse har rett til opphold på samme grunnlag som tidligere, jf. utlendingsloven § 61, og det bør tydeliggjøres hvorvidt disse er omfattet av utkastets § 2 A-1 første ledd bokstav a. På grunn av den lange ventetiden i en del politidistrikter samt hos UDI, kan dette gjelde en god del personer.

Det kan imidlertid være vanskelig å få bekreftet lovlig opphold på disse personene. Særlig gjelder dette de som søker på papirskjema, da de ikke har noen registreringer i Søknad på nett som kan benyttes for å dokumentere at de har registrert søknad om fornyelse og bestilt time hos politiet.

#### d. Grupper som faller utenfor bestemmelsen

I tillegg til personer som har sak om førstegangs oppholdstillatelse/beskyttelse til behandling, så er det også andre grupper som faller utenfor bestemmelsen. Dette vil for eksempel gjelde følgende grupper:

- personer som er utvist eller har fått tilbakekalt tillatelsen sin, men som har en klagesak til behandling
- personer som har en utgått tillatelse uten å ha søkt om fornyelse innen fristen
- personer som har en relasjon til Norge, for eksempel har pensjonsrettigheter, eiendom, kontoer e.a. i Norge eller er ansatt i eller er styremedlem i norske selskaper, men som ikke er bosatt i Norge.

Dersom departementet ønsker at en eller flere av disse likevel skal kunne få nasjonalt ID-kort, må dette framgå av forskriften.

Vi antar at den gruppen som omfattes av det siste strekpunktet i mange tilfeller vil ha større behov for en eID som kan benyttes i Norge, enn et nasjonalt ID-kort.

## 2. Kravet til godtgjøring av identitet

Vi er enig med departementet i at det for tredjelandsborgere er den identiteten som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene som skal dokumenteres for ID-kortmyndigheten. Vi er også enig i at det også må framlegges Schengen-standardisert oppholdskort. På grunn av lange ventetider både hos utlendingsmyndighetene og ID-kortmyndigheten, så kan det imidlertid i enkelte tilfeller være utfordringer for søker å framlegge *gyldig* oppholdskort, se også punkt 1 c i dette brevet. I tilfeller der oppholdskortet er utløpt som følge av lange ventetider, bør det være tilstrekkelig å få en bekreftelse fra utlendingsmyndighetene om at vedkommende har lovlig opphold. Dette bør inntas i en ikrafttredelsesinstruks.

Noen utlendinger vil verken ha hjemlandets pass eller norske reisedokumenter, jf. utkast til § 2A-2 andre ledd. I og med at også personer med ID-tvil omfattes av forslaget, bør det tydeliggjøres at oppholdskort er tilstrekkelig for disse personene.

Vi er også enig i at det må foretas søk mot utlendingsregisteret ved søknad om nasjonalt ID-kort for utlendinger. Dette er viktig for å sikre at den personen som har søkt om nasjonalt ID-kort er den samme personen som har fått innvilget oppholdstillatelse, samt å sikre at vedkommende ikke er registrert under en annen identitet hos utlendingsmyndighetene.

### 3. Forholdet til oppholdskort

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om oppholdskortet kan være et alternativ til nasjonalt ID-kort for tredjelandsborgere. I dag er det ikke påført fødselsnummer på oppholdskortet. Det er imidlertid lagt til rette for at dette skal kunne påføres på kortet relativt enkelt. En utfordring er at oppholdskortet i dag blir bestilt når politiet effektuerer vedtaket om oppholdstillatelse. Melding om innflytting av personen blir sendt til folkeregisteret på samme tid, og det kan ta noe tid før vedkommende blir tildelt fødselsnummer. Dersom alle skal få påført fødselsnummeret på oppholdskortet, antar vi at vi må avvente bestillingen av oppholdskort til fødselsnummer er tildelt, noe som vil medføre en ekstra prosess i forbindelse med effektueringen. I tillegg vil det ta lengre tid før personen får oppholdskortet sitt. På den annen side vil det trolig være besparende for søker å slippe et ekstra oppmøte for å få nasjonalt ID-kort.

Det arbeides med å innføre statusen «UNIK» i folkeregisteret. Dersom status «UNIK» skal kunne oppnås utelukkende ved at personen har fått pass eller nasjonalt ID-kort, vil ikke oppholdskort som ID-kort gi denne statusen i folkeregisteret.

### 4. Varighet på kortet

Det er foreslått 2 års varighet på kortet. UDI har ikke innvendinger til dette.

### 5. Prioritering av grupper som bør omfattes først

UDI har ikke noen synspunkter på hvilke grupper som bør innføres først. Personer med flyktningsstatus får som regel reisebevis for flyktninger (bortsett fra de med tvil om identitet), og noen få andre personer får utlendingspass. Disse har derfor et sterkt ID-bevis allerede som kan benyttes for tjenester i Norge.

### 6. Øvrige merknader

*Begrepsbruk*

Utkastets § 2 A-2 første ledd andre punktum framstår som noe uklart når det gjelder hva som skal til for å anse den anførte identiteten som «godtgjort». Etter ordlyden er identiteten godtgjort når det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger bekrefter søkerens identitet. Da bestemmelsen både bruker begrepene «godtgjort», «nødvendige underlagsdokumenter», «ikke tvil», og «bekrefter», så oppleves det som vanskelig å se hva som kreves og hvilket handlingsrom man har i vurderingen.

I § 2 A-2 første ledd siste punktum kan endres til «Søkere med oppholdstillatelse skal godtgjøre identiteten som ble lagt til grunn *i vedtaket om oppholdstillatelse.*» (vårt forslag til endring i kursiv).

#### 7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer at det må foretas tekniske endringer som gjør det mulig å søke på tvers av Utlendingsregisteret og Pass- og ID-kortregisteret. Vi har ikke foretatt noen utredninger av hva dette vil kreve av teknisk utvikling, og hva dette vil koste på utlendingsmyndighetenes side. Vi har heller ikke beregnet hva det vil kreve av ressurser internt og av leverandører for å få dette til, og når det vil være realistisk å få dette på plass. Videre må det lages løsninger for å utveksle informasjon mellom ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene. Det er foreslått at utlendingsmyndighetene skal få melding om alle som tildeles nasjonalt ID-kort, og at utlendingsmyndighetene skal varsle ID-kortmyndigheten om personer som fikk tilbakekalt tillatelsen sin på grunn av uriktige ID-opplysninger eller i andre tilfeller der ID-opplysningene endres på personer som har nasjonalt ID-kort. Det må også påregnes betydelig samhandling mellom utlendingsmyndighetene og ID-kortmyndigheten på andre måter, for eksempel ved biometriske treff.

Med hilsen

Stephan Mo

direktør for Styring og regelverk

Ina Knarvik Hørnes  
seksjonssjef

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

Brevet sendes kun elektronisk.