



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 38 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven, passloven
og ID-kortloven (biometrisk sammenligning)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.2	Forslaget til endring i utlendingsloven § 100	10
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	6.3	Forslaget til endringer i passloven og ID-kortloven	12
3	Gjeldende rett	7	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
3.1	Passloven og ID-kortloven	7			
3.2	Utlendingsloven	8			
3.3	Personvernforordningen	8	8	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget ...	13
4	Forslagene i høringsnotatet	9			
5	Høringsinstansenes syn	9		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven, passloven og ID-kortloven (biometrisk sammenligning)	15
6	Departementets vurdering	10			
6.1	Innledning – utviklingen etter høringen	10			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 38 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven, passloven og ID-kortloven (biometrisk sammenligning)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 13. januar 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen foreslår Justis- og beredskapsdepartementet en endring i utlendingsloven § 100 som gir adgang til å utlevere ansiktsfoto fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten dersom det er nødvendig for politiets oppgaver etter passloven og ID-kortloven. Tilsvarende foreslås det endringer i passloven § 10 og ID-kortloven § 11 som gir adgang til å utlevere ansiktsfoto fra pass- og ID-kortregistrene til utlendingsmyndighetene dersom det er nødvendig i forbindelse med opptak og registrering av ansiktsfoto etter utlendingsloven § 100.

Forslagene vil gi adgang til utlevering av ansiktsfoto i form av direkte søk, og tilrettelegger for biometrisk en-til-mange-sammenligning mellom pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret i behandlingen av søknad om pass og nasjonalt ID-kort og i utlendingssaker. Slik sammenligning av ansiktsfoto mellom pass- og ID-kortmyndighetens og utlendingsmyndighetenes registre vil foregå ved bruk av politiets system for automatisert biometrisk sammenligning ABIS (Automated Biometric Identification System).

De foreslåtte endringene inngår i arbeidet med å tilrettelegge for utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere, og med å realisere kvalitetsindikatoren «unik» i Folkeregisteret. Nærmere regler om omfanget av kontrollen må fastsettes i forskrift.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Den samfunnsmessige utviklingen har brakt med seg økte utfordringer knyttet til ID-misbruk. Dette har tydeliggjort behovet for mer helhet og sammenheng i ID-forvaltningen. Et godt, bredt og sikkert tilbud om norsk pass og nasjonalt ID-kort forutsetter også at det kan utføres tilfredsstillende kontroll med hvem dokumentet utstedes til. Det er enighet blant aktørene i ID-forvaltningen om at dette krever kontroll av søkerens biometriske personinformasjon. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for utlendingsforvaltningen. En mulighet for sammenligning av den biometriske personinformasjonen i både pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret vil gi de involverte myndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles personer med én og samme registrerte identitet i Norge.

Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) § 14 annet ledd bokstav b gir hjemmel for forskriftsbestemmelser som utvider ID-kortordningen til også å omfatte utenlandske statsborgere. Forslag til slike forskriftsbestemmelser har vært på høring, jf. punkt 6.1. Det pågående arbeidet med å tilrettelegge for utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere utløser kontrollbehov på tvers av disse to forvaltningsområdene, for å sikre at en utenlandsk statsborger som søker om nasjonalt ID-kort ikke sam-

tidig er registrert i utlendingsforvaltningen med en annen identitet.

I tillegg til kontrollbehovene knyttet til pass- og ID-kortforvaltningen har samfunnet behov for større sikkerhet for at en person bare har én folkeregistrert identitet i Norge. I takt med digitaliseringen av samfunnet stilles det stadig høyere krav til kvalitet på opplysningene i Folkeregisteret. Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 3-2 første ledd gir derfor hjemmel for å registrere en kvalitetsindikator knyttet til hvert fødsels- eller d-nummer. Det kan dermed synliggjøres i Folkeregisteret om en identitet i registeret er unik, kontrollert eller ikke-kontrollert. I Prop. 164 L (2015–2016) punkt 10.3 viste Finansdepartementet til følgende:

«For å kunne gjøre en undersøkelse av om en person er «unik» i Norge, kreves det at biometrien som innhentes av utlendingsmyndighetene og av politiet ved passutstedelse, lagres på en slik måte at det er mulig å søke på tvers i databasene hvor biometrien lagres. Dersom det blir mulig å søke blant de bilder og fingeravtrykk som allerede er innhentet, vil det kunne etableres en knytning mellom den registrerte biometrien og Folkeregisteret. Det er ikke nødvendig å lagre biometrien i Folkeregisteret, kun opplysningen om at det aktuelle fødselsnummeret eller d-nummeret er «unikt» i Norge og «låst» til en person.

Ved utstedelse av nasjonale ID-kort åpnes det for biometriopptak av nye persongrupper. Det er i dag en del personer som ikke har mulighet til å dokumentere sin identitet i Norge, noe som er et problem. Dersom man tilbyr disse personene nasjonale ID-kort og foretar opptak av bilde og fingeravtrykk som sjekkes mot en nasjonal database, vil man få vite om vedkommende er registrert som unik i Norge eller ikke. Fødselsnummeret eller d-nummeret vedkommende har fått i Folkeregisteret, kan da knyttes til id-kortet.»

Forslag til hjemmelsgrunnlag i utlendingsregelverket og i passloven og ID-kortloven for gjensidig biometrisk sammenligning mellom utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene ble sendt på høring 15. juli 2019, sammen med departementets forslag til oppfølging av vedtatte lovendringer om utvidet bruk av biometri i utlendingsaker, jf. Prop. 90 L (2015–2016) Innstramninger II.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser med høringsfrist 15. oktober 2019:

Departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Demokratene
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
Det liberale folkepartiet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid
Flyktningshjelpen
Fremskrittspartiet
For Fangers Pårørende (FFP)
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Høyre
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Kontoret for fri rettshjelp

Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen

Virke Hovedorganisasjonen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

I proposisjonen omtales bare høringsuttalelsene som gjelder forslagene til hjemmelsgrunnlag for biometrisk sammenligning mellom pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret. Øvrige forslag er dels fulgt opp gjennom forskrift 11. mars 2021 nr. 736 og er dels under oppfølging i andre prosesser.

3 Gjeldende rett

3.1 Passloven og ID-kortloven

Det følger både av passloven og ID-kortloven at det kan innhentes biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk til bruk for senere kontroll av kortinnehaverens identitet. Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer) ble det presisert i passloven § 8 og ID-kortloven § 9 at adgangen til å lagre ansiktsfoto i pass- og ID-kortregistrene også omfatter *biometrisk* ansiktsfoto, og at registrene kan kobles mot hverandre. Koblingen muliggjør automatisert en-til-mange-sammenligning av den biometriske personinformasjonen i både passregisteret og ID-kortregisteret med det formål å avdekke om en pass- eller ID-kortsøker tidligere har søkt om slike dokumenter med en annen identitet. Fingeravtrykkene som opptas ved utstedelse av pass og ID-kort lagres kun i den elektroniske brikken i dokumentene, ikke i registrene.

Forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften) har i § 2-10 en egen bestemmelse om kontroll av søknaden. Annet ledd fastslår at det skal gjennomføres søk i passregisteret og ID-kortregisteret, herunder biometrisøk, for å kontrollere at vilkårene for utstedelse av pass og ID-kort er oppfylt.

Pass- og ID-kortforskriften § 2-2 første ledd annet punktum presiserer at søkere som tidligere har vært utenlandsk statsborger skal godtgjøre identiteten som er lagt til grunn ved innvilgelse av norsk statsborgerskap. Dermed vil identiteten som ble lagt til grunn av utlendingsmyndighetene også legges til grunn for utstedelsen av pass og nasjonalt ID-kort, med mindre søknadsbehandlingen avdekker omstendigheter som reiser tvil om identitetens ekthet og korrekthet. I slike saker vil det ikke kunne utstedes pass eller ID-kort før forholdene er nærmere undersøkt med utgangspunkt i søkers plikt til å fremlegge nødvendig dokumentasjon. Verken passloven, ID-kortloven eller pass- og ID-kortforskriften har regler om kontroll mot opplysninger i utlendingsdatabasen eller utlendingsregisteret ved behandling av søknad om pass eller ID-kort. Det er kun statsborgervedtaket som kontrolleres. I hvilken utstrekning tvil om søkers opplysninger også får betydning for søkerens norske statsborgerskap, vil måtte avgjøres av utlendingsmyndighetene.

Passloven § 10 og ID-kortloven § 11 fastslår at opplysninger om utstedte pass og ID-kort kan

utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret. Bestemmelsene ble tilføyd ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer), og inngår i arbeidet med å tilrettelegge for realiseringen av kvalitetsindikatoren «unik». I Prop. 114 L (2016–2017) punkt 5.4. fremholdt departementet at muligheten for å registrere en identitet som «unik» i Folkeregisteret vil være et viktig bidrag til å unngå misbruk og falske identiteter. Bestemmelsene legger til grunn at det vil være tilstrekkelig med en enkel markering i Folkeregisteret av at det er utstedt et pass eller et nasjonalt ID-kort til innehaveren av et fødselsnummer. Det er den bak-enforliggende kontrollen i forbindelse med utstedelsen av disse dokumentene som vil gjøre at man med stor grad av sikkerhet kan fastslå at én person kun opererer med én unik identitet i Norge.

Etter passloven § 11 første ledd bokstav d og ID-kortloven § 12 første ledd bokstav d kan opplysninger fra pass- og ID-kortregistrene også utleveres til politiet til bruk i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet. Det vil typisk være når politiet utøver grense-/innreisekontroll eller alminnelig utlendingskontroll, eller ved forberedende behandling av utlendingssaker og uttransportering av utlendinger. Bestemmelsene gir ikke adgang til å utlevere opplysninger fra pass- og ID-kortregistrene til Utlendingsdirektoratet som den sentrale og faglig overordnede etaten i utlendingsforvaltningen.

3.2 Utlendingsloven

Utlendingsloven § 100 gir regler om opptak og behandling av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk. Av første ledd følger at det kan opptas og behandles biometrisk foto og fingeravtrykk blant annet av alle utlendinger som søker oppholdstillatelse.

Nærmere regler om hvilke utlendinger det *skal* tas foto og fingeravtrykk av er gitt i utlendingsforskriften § 18-1. Etter første ledd skal alle søknader om oppholdstillatelse og visum inneholde ansiktsfoto og fingeravtrykk. I tillegg skal det tas ansiktsfoto og fingeravtrykk av utlendinger i situasjoner som nevnt i annet ledd bokstav a til i, blant annet av utlending som blir utvist, av utlending som ikke kan dokumentere sin identitet eller som mistenkes for å oppgi falsk identitet, og av utlending som har oppholdt seg ulovlig i riket. Ansiktsfoto skal slettes når fortsatt lagring ikke lenger er nødvendig ut fra formålet fotoene er innhentet for, jf. utlendingsforskriften § 18-4 tiende ledd.

Foto og fingeravtrykk tatt i medhold av § 100 registreres i separate filer for utlendingsregisteret i politiets alminnelige foto- og fingeravtrykkregister. Fra medio april 2021 har utvidet bruk av biometri for utlendinger som søker om oppholdstillatelse og visum til Norge etter tredjelandetsregelverket ført til ny arbeidsflyt for politidistriktenes førstelinje. Opptak av biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto og fingeravtrykk) er nå første trinn ved mottak av søknad. Den biometriske personinformasjonen sendes til utlendingsregisteret i ABIS for sammenligning mot eventuelt tidligere avgitt biometrisk personinformasjon. På denne måten bidrar utlendingsforvaltningens førstelinje til at en utlending kun kan ha én identitet i Norge, og derigjennom får man bedre kontroll med utlendingers identitet i Norge.

Ved lov 12. juni 2020 nr. 65 om endringer i utlendingsloven (utlevering av opplysninger til politiet mv.) ble utlendingsloven § 100 annet ledd endret for dels å klargjøre og dels å utvide adgangen til utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret til politiet for andre forvaltningsmessige og politimessige formål, jf. Prop. 54 L (2019–2020). Bestemmelsen åpner for utlevering av ansiktsfoto til samme formål som etter passloven § 11 og ID-kortloven § 12. Det innebærer at ansiktsfoto kan utleveres fra utlendingsregisteret til politiet blant annet til bruk i arbeid med å finne en savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe, i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest, og ved forebygging eller etterforskning av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Etter § 100 tredje ledd kan utlevering av biometrisk personinformasjon fra utlendingsregisteret til politiet skje i form av direkte søk. Utlendingsloven gir imidlertid ingen hjemmel for utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiets arbeid som pass- og ID-kortmyndighet.

3.3 Personvernforordningen

Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen) er gjennomført i norsk rett ved lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

De grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger er nedfelt i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a-f. Personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig

og åpen måte, samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og de skal ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene (formålsbegrensning). Opplysningene må videre være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, og de må være korrekte og nødvendig oppdaterte. Opplysningene må lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i en lengre periode enn det som er nødvendig for formålene

Biometrisk informasjon som har til formål å entydig identifisere en fysisk person har særskilt vern etter forordningen, jf. artikkel 4 nr. 14. Slike opplysninger kan bare behandles når det er adgang til dette etter unntaksreglene i artikkel 9 nr. 2. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier av personopplysninger behandles dersom det er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser og gitt at det foreligger et rettsgrunnlag i nasjonal rett. Det stilles videre krav om at rettsgrunnlaget sikrer «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

4 Forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det er «*et vesentlig siktemål i fremtidens kontrollarbeid at det skal foretas biometriske sammenligningssøk på tvers mellom utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene. Slike søk vil gi både pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles i en og samme registrerte identitet i Norge. Søk på tvers mellom disse registrene anses derfor også som en grunnleggende forutsetning for å kunne fastslå om en registrert identitet i Folkeregisteret er unik eller ikke, og for å kunne utstede nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere, jf. punkt 7.2. og 7.3.*»

Hjemmelsgrunnlaget for utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten ble foreslått inntatt i utlendingsforskriften § 18-3 tredje ledd. Forslaget åpnet for utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten «i forbindelse med behandling av søknad om pass eller nasjonalt ID-kort når det er nødvendig for å undersøke om søker allerede er registrert under samme eller annen identitet». Bestemmelsen tydeliggjorde at utlevering kan skje i form av direkte søk mot utlendingsregisteret. Departementet viste til at spørsmålet om i hvilken grad det *skal* foretas undersøkelser i utlendingsregisteret i forbindelse

med behandling av søknader om pass eller nasjonalt ID-kort, ville bli behandlet i egen høring. Slik høring er nå gjennomført, jf. punkt 6.1.

Korresponderende hjemler for utlevering av opplysninger fra henholdsvis passregisteret og ID-kortregisteret til utlendingsmyndighetene i forbindelse med registrering av ansiktsfoto i utlendingssaker ble foreslått inntatt i passloven § 10 og ID-kortloven § 11. Omfanget av den biometriske kontrollen mot pass- og ID-kortregistrene i utlendingssaker ble foreslått regulert i utlendingsforskriften § 18-3 første ledd. Departementet viste i drøftingene i høringsnotatet punkt 7.7 til at slike søk som hovedregel bør foretas, men anså det ikke hensiktsmessig å fastsette at det *skal* foretas slike søk før det er etablert erfaring med dette i praksis.

5 Høringsinstansenes syn

Det er bare Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Skattedirektoratet som har uttalt seg om forslagene til hjemmelsgrunnlag for biometrisk sammenligning mellom pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret. Ingen har innvendinger mot at det tilrettelegges for gjensidige søk mellom disse registrene. *POD* og *Skattedirektoratet* påpeker imidlertid at det ikke er besluttet hvilke registre med biometrisk personinformasjon som skal danne grunnlag for «unik», herunder om data fra utlendingsregisteret skal kunne brukes til dette. Begge disse høringsinstansene understreker behovet for å oppta og kontrollere biometrisk personinformasjon fra EØS-borgere, noe som forutsetter at de gis tilbud om nasjonalt ID-kort.

UDI viser til at søking på tvers av utlendingsregisteret, passregisteret og nasjonalt ID-kortregister «er svært viktig for å forhindre at personer kan opptre med flere identiteter i Norge, og for den framtidige etableringen av UNIK.» Søk og utlevering av opplysninger til pass- og ID-kortmyndigheten bør etter UDIs syn gjøres i alle saker.

NOAS stiller seg positiv til bruk av biometri for å avklare og etablere en identitet, både for at utlendinger skal kunne få oppfylt sine rettigheter og for at myndighetene skal kunne ha kontroll med identiteten til utlendinger som ankommer og oppholder seg i Norge. *NOAS'* støtte til forslagene er betinget av at registreringen og lagringen av biometriske data faktisk brukes til å gi brukere fordeler, og at ikke alt fokus legges på kontroll.

6 Departementets vurdering

6.1 Innledning – utviklingen etter høringen

De senere årene har det vært økende oppmerksomhet om behovet for sikkerhet og effektivitet i ID-forvaltningen, blant annet som følge av utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Opptak, registrering og kontroll av biometrisk personinformasjon er et stadig mer grunnleggende element i kontrollsammenheng.

Ansiktsfotoene i pass- og ID-kortregistrene ble lagret i fotodatabasene for pass og ID-kort i ABIS i 2020, og det foretas nå rutinemessig biometrisk en-til-mange-sammenligning mot tidligere registrerte ansiktsfoto i pass- og ID-kortregistrene ved behandlingen av søknader om pass og ID-kort. Ansiktsfotoene i utlendingsforvaltningen ble integrert mot politiets ABIS i 2021, slik at det i behandlingen av alle søknader om visum og oppholdstillatelse (samt i saker om bortvisning, utvisning mv.) nå foretas biometrisk en-til-mange-sammenligning av utlendingens ansiktsfoto mot de tidligere registrerte ansiktsfotoene i utlendingsregisteret. Integrasjonen av pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret mot politiets ABIS gjør det mulig å gjennomføre biometrisk en-til-mange-sammenligning av en søkers ansiktsfoto mot ansiktsfotoene i alle de tre registrene, forutsatt teknisk tilrettelegging og hjemmelsgrunnlag som foreslått i denne proposisjonen.

Et helhetlig system for biometrisk sammenligning mot opplysningene i disse tre forvaltningsregistrene vil gi både pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles personer med én og samme registrerte identitet i Norge. Dette er selvstendige og sentrale mål for disse etatenes ID-arbeid. Samtidig vil slik registerkontroll gjøre det mulig å realisere kvalitetsindikatoren «unik» i Folkeregisteret, i samsvar med intensjonen i folkeregisterloven. Mens det er registrert både fingeravtrykk og ansiktsfoto i utlendingsregisteret, vil det bare være registrert ansiktsfoto i pass- og ID-kortregistrene. Den biometriske sammenligningen mellom disse registrene vil derfor foretas gjennom automatisert ansiktsgjenkjenning. I tvilstilfeller vil det også være behov for en manuell sammenligning, og eventuelt andre metoder for person- og dokumentkontroll før det kan konkluderes i saken.

ID-forvaltningen ble i 2019 underlagt en områdegjennomgang utført av eksternt konsulent på oppdrag fra Finansdepartementet, Justis- og

beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Formålet var å kartlegge om dagens ID-forvaltning er innrettet og organisert på en hensiktsmessig måte. Betydningen av det nasjonale ID-kortet stod sentralt i områdegjennomgangen, siden tilgang til sikre ID-bevis er viktig for at offentlige og private aktører skal kunne samhandle med rett person, for at identitet ikke skal kunne misbrukes, og for at flere skal kunne dokumentere tilknytningen til sitt identitetsnummer i Folkeregisteret. Derfor var også en av de sentrale anbefalingene i områdegjennomgangen at arbeidet med å utvide ID-kortordningen til utenlandske statsborgere burde prioriteres, og omfatte alle utlendinger med rett til norsk identitetsnummer. Anbefalingen bygget på en grunnleggende forutsetning om biometrisk sammenligning mot ansiktsfotoene i utlendingsregisteret ved utstedelse av det nasjonale ID-kortet.

Den 3. mars 2022 ble forslag til forskriftsbestemmelser om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort sendt på alminnelig høring. I høringsnotatet punkt 5.4.2 viste Justis- og beredskapsdepartementet til følgende:

«Det kom ikke spesielle innvendinger mot forslagene som tilrettela for gjensidig kontroll mellom utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene i høringen i 2019. Departementet går derfor videre med forslagene, men mener hjemmelen for utlevering av biometriske opplysninger fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten bør inntas i utlendingsloven § 100. Det planlegges derfor å fremme et lovforslag om dette. Lovregulering vil gi bedre sammenheng med øvrige regler om utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret til politiet til andre formål enn oppgaver etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 100 annet og tredje ledd. Disse ble vedtatt ved lov 12. juni 2020 nr. 65 om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.), og trådte i kraft 1. juni 2021.»

Uttalelsen i høringsnotatet følges opp med lovforslagene i denne proposisjonen.

6.2 Forslaget til endring i utlendingsloven § 100

I § 100 annet ledd foreslår departementet en ny bokstav g som gir adgang til utlevering av ansiktsfoto til politiet også «dersom det er nødvendig for politiets oppgaver etter passloven og ID-kortloven».

Ved å føre kontroll mot utlendingsregisteret ved søknad om pass eller ID-kort vil politiet som pass- og ID-kortmyndighet kunne sikre at det er samme person som søker pass eller ID-kort som den som eventuelt skal være registrert med den aktuelle identiteten i utlendingsregisteret. Der- som det gjelder en utlending som er statsborger av et EØS/EFTA-land, og som derfor ikke har vært registrert i utlendingsregisteret, kan kontrol- len sikre at vedkommende ikke tidligere har opp- trådt med en annen identitet som tredjelands- borger.

Ansiktsfotoene i pass- og ID-kortregistrene benyttes til utstedelse av pass og ID-kort, og til senere kontroll av innehaverens identitet. Ansikts- fotoene som lagres i utlendingsregisteret er opp- tatt for å undersøke om utlendingen allerede er registrert under samme eller annen identitet i utlendingsregisteret. Registrering av ansiktsfoto og bruk av biometrisk sammenligning i alle de tre registrene har som formål å sikre entydig identifisering, og bidra til å forhindre at en per- son som allerede er registrert med identitets- nummer tilknyttet biometrisk personinformasjon i Norge, kan opptre med andre identiteter. Sam- menligning av ansiktsfotoene i disse registrene vil ha samme formål om å forhindre at samme person benytter flere identiteter, og anses foren- lig med formålet opplysningene ble innhentet og registrert for.

Det følger allerede av tredje ledd at utlevering til formålene som reguleres i annet ledd kan skje i form av direkte søk. Det er i praksis det eneste hensiktsmessige for både pass- og ID-kort- myndigheten og utlendingsmyndighetene, etter- som det er selve sammenligningsprosessen i ABIS som er siktemålet med utleveringen.

Hensikten med den foreslåtte adgangen til å gjennomføre biometrisk sammenligning mellom alle de tre forvaltningsregistrene er utelukkende å forhindre at en person urettmessig kan få utstedt ID-bevis eller tillatelser i flere identiteter i Norge. Det personvernmessige inngrepet det innebærer å sammenligne registrert biometrisk personinfor- masjon skal sikre en helhetlig og trygg ID-forvalt- ning som også tilrettelegger for kvalitetsindikator- en «unik» og hever kvaliteten på registreringene i Folkeregisteret. Dette er legitime og viktige mål for staten. Det er også et viktig personvernprin- sipp at dataene som registreres på en person skal være *riktige*, noe biometrisk sammenligning av opplysningene vil bidra til.

Kravet til nødvendighet og dataminimering til- sier imidlertid en nærmere vurdering av behovet for å gjennomføre slik kontroll overfor *alle* som

søker om pass og ID-kort, hvilket også inkluderer søkere som fikk norsk statsborgerskap ved fødsel. Disse spørsmålene vil bli fulgt opp i tilhørende for- skriftsarbeid, jf. under. Det vil også være behov for å utrede de praktiske og systemmessige sidene av å gjennomføre automatisert biometrisk sammenligning på tvers av pass- og ID-kortregi- strene og utlendingsregisteret for å kunne regi- strere en person som «unik» i Folkeregisteret.

Pass- og ID-kortforvaltningens behov for kon- troll mot den biometriske personinformasjonen i utlendingsregisteret gjelder i hovedsak ved søk- nader fra nåværende eller tidligere utenlandske statsborgere, som har grunnlagsdokumenter av ulik kvalitet. Så godt som alle tredjelandsborgere som oppholder seg i Norge vil være registrert med ansiktsfoto i utlendingsregisteret. Bio- metrisk sammenligning av ansiktsfotoet som tas opp ved søknad om pass og ID-kort med ansikts- fotoene i utlendingsregisteret vil derfor være rele- vant både for tidligere statsborgere av tredjeland som søker pass eller ID-kort som nye norske borgere, og for tredjelandsborgere som får rett til nasjonalt ID-kort.

EØS-borgere registreres ikke i utlendings- registeret. Dersom tidligere EØS-borgere søker om pass og ID-kort som norske borgere, eller en EØS-borger søker om nasjonalt ID-kort, vil kon- troll mot den biometriske personinformasjonen i utlendingsregisteret kunne avdekke om en EØS- identitet misbrukes av tredjelandsborgere som for eksempel har fått avslag på søknad om opp- holdstillatelse. Denne risikoen er i større grad knyttet til EØS-borgere enn til tredjelands- borgere, fordi man som EØS-borger har enklere tilgang til arbeidsmarkedet og flere rettigheter. En hjemmel for å foreta biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret anses derfor som nød- vendig også for å kunne utstede nasjonalt ID-kort til tredjelandsborgere og EØS-borgere uten å undergrave tilliten til sikkerheten i ID-kortord- ningen.

Nærmere regler om biometrisk sammenlig- ning mot utlendingsregisteret må gis i pass- og ID-kortforskriften. Behovet for avgrensning av den biometriske sammenligningen mot utlend- ingsregisteret vil bli vurdert og tatt stilling til i oppfølgingen av departementets høringsnotat 3. mars 2022 om forslag til nye regler i pass- og ID-kortforskriften om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort.

Biometrisk sammenligning mot utlendings- registeret vil omfatte store mengder data, og vil – avhengig av kvaliteten på bildene – kunne gi både falske positive resultater (dvs. treff uten at bio-

metriske opplysninger knytter seg til riktig person) og falske negative resultater (dvs. ingen treff selv om personen er registrert med biometrisk personinformasjon). Det vil av den grunn også være hensiktsmessig å vurdere en avgrensning av omfanget av bilder som skal inngå i søket. Falske treff kan innebære en ikke ubetydelig ulempe for personene det gjelder, og være ressurskrevende for fagmiljøene i politidistriktene og på Kripos. Treff der det er tvil om identiteten følges opp med manuelle vurderinger i ekspertlinjen for ansikts-sammenligning på Kripos. I slike saker vil søknaden om pass og ID-kort bli endelig avgjort av vedtakslinjen i politidistriktet.

I det videre arbeidet må det etableres rutiner for varsling til utlendingsmyndighetene i saker med treff som kan berøre søkerens statsborgerskap eller tillatelser etter utlendingsloven. Det må også etableres rutiner for varsling til Utenriksdepartementet (UD) i saker med treff som berører personer som er tilmeldt til og akseptert av UD som personell ved utenlandske diplomatiske representasjoner, mellomstatlige organisasjoner og konvensjonsorganer i Norge. Disse er unntatt fra krav om oppholdstillatelse i medhold av utlendingsforskriften §§ 1-4 første ledd og 1-5 første ledd, men vil være registrert i utlendingsregisteret dersom de er visumpliktige og har fått utstedt et oppholdskort (Residence Card Foreign Missions) av Utenriksdepartementet, eller som har fått dette kortet uten visumplikt. I tillegg vil medfølgende familiemedlemmer av diplomater mv, som får innvilget oppholdstillatelse med rett til arbeid i medhold av utlendingsforskriften § 1-5 annet ledd, være registrert i utlendingsregisteret.

6.3 Forslaget til endringer i passloven og ID-kortloven

Departementet er opptatt av at pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene skal kunne avdekke identitetsmisbruk på alle stadier av en sak. Forslaget om endringer i passloven § 10 og ID-kortloven § 11 for å gi adgang til å utlevere ansiktsbilder fra pass- og ID-kortregistrene til utlendingsmyndighetene vil bidra til å styrke utlendingsforvaltningens identitetsarbeid, og til å sikre sammenheng og konsekvens i ID-forvaltningen. Kontrollen vil for eksempel kunne avdekke om personer som er fratatt sitt norske statsborgerskap og pass og er utvist fra landet, senere søker seg tilbake under en annen identitet. Slikt misbruk hører til sjeldenhetene, men forekommer. Det kan også forekomme at tredjelandsborgere som har fått avslag på en asylsøknad eller

annen oppholdssøknad, og/eller har blitt bortvist, senere forsøker å opptre i Norge som EØS-borgere med falske dokumenter. Når utenlandske statsborgere får rett til nasjonalt ID-kort vil en mulighet for utlendingsmyndighetene til å utføre biometrisk sammenligning mot pass- og ID-kortregistrene ved registrering av en utlendingssak øke sikkerheten for at ikke tredjelandsborgere opererer med flere identiteter i Norge. En gjensidig adgang til biometrisk sammenligning mellom pass- og ID-kortmyndighetens og utlendingsmyndighetenes registrerte biometriske opplysninger er også i områdegjennomgangen vurdert som et sentralt element i en helhetlig ID-forvaltning. Slik kontroll kan blant annet være verdifull i den videre prosessen med å utvikle grunnlaget for kvalitetsindikatoren «unik» i Folkeregisteret.

Departementet går på denne bakgrunn også videre med forslaget til endringer i passloven og ID-kortloven, men viser til at disse lovendringene ikke vil kunne tre i kraft før det nødvendige omfanget av biometrisk sammenligning i pass- og ID-kortregistrene i behandlingen av utlendingsaker er klarlagt, blant annet gjennom det pågående arbeidet med «unik». Omfanget av kontrollen vil bli nærmere regulert i utlendingsforskriften, jf. punkt 4.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte lovendringene har nær sammenheng med den planlagte innføringen av en rett til nasjonalt ID-kort for utenlandske statsborgere, og vil ikke settes i kraft før øvrig tilrettelegging for lansering er gjennomført. Systemteknisk vil det være behov for endringer både i politiets saksbehandlingssystem Passweb og i ABIS for å kunne ta imot søknader fra utenlandske statsborgere og utføre biometrisk sammenligning mot ansiktsfotoene i fotodatabasen for pass, fotodatabasen for ID-kort og fotodatabasen i utlendingsregisteret i ABIS.

Biometrisk sammenligning av pass- og ID-kortsøkeres ansiktsfoto mot ansiktsfotoene i utlendingsregisteret vil innebære at ekspertene på ansiktssammenligning på Kripos vil få flere saker til behandling. Dette først og fremst fordi en utvidet adgang til biometrisk sammenligning antas å ville avdekke flere tvilstilfeller som må vurderes manuelt før søknaden kan avgjøres. Økt belastning på systemløsningen ABIS kan også gi behov for tekniske tilpasninger i Kripos sine systemer.

Kostnadene forbundet med systemutvikling og øvrig tilpasning for biometrisk sammenligning må utredes nærmere, og vil inngå i oppdaterte gebyrberegninger for pass og ID-kort ved innføring av rett til nasjonalt ID-kort for utenlandske statsborgere. Disse spørsmålene må følges opp i de ordinære budsjettprosessene. Det samme gjelder eventuelle ytterligere kostnader knyttet til realisering av de foreslåtte lovendringene, samt spørsmål knyttet til systemtilpasninger og økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med fremtidig realisering av kvalitetsindikatoren «unik» i Folkeregisteret. For å kunne utveksle informasjon fra justissektoren til Skatteetaten om en identitet er «unik» vil det tilkomme utgifter til utvikling og drift av ny funksjonalitet i Folke-registeret. Dette må utredes nærmere.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til endringen i utlendingsloven § 100

Annet ledd ny bokstav g gir adgang til utlevering av ansiktsfoto til politiet dersom det er nødvendig for politiets oppgaver etter passloven og ID-kortloven. Utlevering vil i hovedsak være nødvendig i behandlingen av søknad om pass eller nasjonalt ID-kort, men kan også være nødvendig som ledd i behandlingen av klagesak eller sak om tilbakekall av pass eller ID-kort.

I tillegg til å dekke behovet for biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret i behandlingen av enkeltsaker, vil bokstav g dekke behovet for utlevering av ansiktsfoto fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten som ledd i en initiell deduplisering («vask») av datasettene mot hverandre. Deduplisering vil harmonisere datakvaliteten på tvers av de tre registrene, og avdekke og behandle lav bildekvalitet. Deduplisering vil også avdekke om samme person opptrer med ulike/flere identiteter i registrene, og dermed kan ha fått utstedt pass og ID-kort urettmessig. Treff i dedupliseringen følges opp i forvaltningssporet og i straffesporet på samme måte som treff i en ordinær søknadsprosess.

Det følger av tredje ledd at utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret kan skje i form av direkte (automatisert) søk. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 6.2. For nærmere informasjon om § 100 annet og tredje ledd vises det til punkt 3.2 og til Prop. 54 L (2019–

2020) Endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.).

Til endringen i passloven § 10

Bestemmelsens første ledd gir adgang til utlevering av opplysninger om personer i passregisteret for å verifisere rett innehaver, om passet er gyldig, meldt savnet eller stjålet. Det kan også utleveres opplysninger for å verifisere tekniske opplysninger som dokumentnummer, utstedelsessted og eventuelle begrensninger i passets gyldighet. Bestemmelsen legger ingen begrensninger på hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret i verifiseringsøyemed. Tilføyelsen i første ledd *siste punktum* gir en generell adgang til også å utlevere ansiktsbilder fra passregisteret til utlendingsmyndighetene når det er nødvendig i forbindelse med opptak og registrering av ansiktsfoto etter utlendingsloven § 100.

Utleveringsadgangen etter § 10 første ledd nytt *siste punktum* supplerer utleveringsadgangen som følger av passloven § 11 første ledd bokstav d. Etter denne bestemmelsen kan opplysninger fra passregisteret utleveres til politiet i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet. Utleveringsadgangen etter § 11 omfatter ikke øvrige utlendingsmyndigheter, herunder Utlendingsdirektoratet som den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen.

Av § 10 annet ledd følger at opplysninger etter første ledd kan utleveres i form av direkte søk som går ut på treff eller ikke treff. Det vil dermed kunne etableres systemstøtte for automatisert biometrisk en-til-mange-sammenligning mot ansiktsfotoene i passregisteret for personer som det kan opptas ansiktsfoto av etter utlendingsloven § 100. Det vil være opp til Politidirektoratet som behandlingsansvarlig for passregisteret å avgjøre om denne fremgangsmåten skal kunne benyttes. Bestemmelsen gir ikke noe krav på å etablere et system for automatisert sammenligning. Hensikten med utleveringsadgangen tilsier imidlertid at det vil være det mest hensiktsmessige, både for passmyndigheten og for Utlendingsdirektoratet, å innrette tekniske løsninger for dette. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 6.2 og 6.3.

Treff i søk mot passregisteret vil måtte følges opp med manuelle undersøkelser i utlendings-saken, og varsling til passmyndigheten. Bestemmelsen gir ikke adgang til utlevering av andre opplysninger fra passregisteret enn ansiktsfoto.

Til endringen i ID-kortloven § 11

Bestemmelsen tilsvarende passloven § 10, og tilføyelsen i ID-kortloven § 11 første ledd siste punktum tilsvarende tilføyelsen i passloven § 10 første ledd siste punktum. Departementet viser til de spesielle merknadene til endringen i passloven § 10.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven, passloven og ID-kortloven (biometrisk sammenligning).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven, passloven og ID-kortloven (biometrisk sammenligning) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven, passloven og ID-kortloven (biometrisk sammenligning)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) skal § 100 annet ledd lyde:

Opplysninger i registeret kan utleveres til politiet i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Ansiktsfoto kan i tillegg utleveres til politiet dersom det er nødvendig for

- a. politiets oppgaver etter loven her,
- b. å finne en savnet person,
- c. å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe,
- d. å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politi-arrest,
- e. forebygging av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks *måneder*,
- f. kvalitetskontroll av politiets registre, *eller*
- g. *politiets oppgaver etter passloven og ID-kortloven.*

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven) skal § 10 første ledd lyde:

Opplysninger fra passregisteret kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere et pass eller

innehaverens identitet. Opplysninger om utstedte pass kan utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret. *Ansiktsfoto kan utleveres til utlendingsmyndighetene når det er nødvendig i forbindelse med opptak og registrering av ansiktsfoto etter utlendingsloven § 100.*

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt ID-kort (ID-kortloven) skal § 11 første ledd lyde:

Opplysninger fra nasjonalt ID-kortregister kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere et nasjonalt ID-kort eller innehaverens identitet. Opplysninger om utstedte ID-kort kan utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret. *Ansiktsfoto kan utleveres til utlendingsmyndighetene når det er nødvendig i forbindelse med opptak og registrering av ansiktsfoto etter utlendingsloven § 100.*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.



