

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
24/2925

Vår referanse:
24/136263 - 15

Sted, dato:
Oslo, 30.09.2024

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

1. Innledning

Politidirektoratet (POD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 18. juni 2024. Høringsfristen er 11. oktober 2024.

Departementet foreslår forenklede og mer enhetlige frister for sletting av fingeravtrykk. Departementet foreslår videre å presisere i utlendingsforskriften § 18-3 at politiets adgang til å søke i fingeravtrykk i utlendingsregisteret etter § 100 annet ledd i forbindelse med straffesaksetterforskning, ikke skal gjelde når utlendingen har blitt norsk borger.

Departementet foreslår også endringer i utlendingsforskriften knyttet til innlevering av oppholdskort og utstedelse av reisedokumenter. Departementet foreslår at det ikke lenger skal gjelde en plikt til å levere tilbake gammelt oppholdskort ved fornyelse av dette, og som en følge av det, fritak for å betale gebyr ved manglende innlevering av oppholdskortet. Det foreslås også endringer knyttet til behandling av biometriske data ved utstedelse av reisedokumenter. Ansiktsfoto og fingeravtrykk opptatt til reisedokument skal kunne lagres i utlendingsregisteret (ABIS), og biometriske data som allerede er opptatt i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse eller beskyttelse, skal kunne gjenbrukes til utstedelse av reisedokument.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripas, Politiets utlendingsenhet (PU), Politiets It-enhet (PIT) og samtlige politidistrikter. Politidirektoratet har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt, PU, PIT og Kripas. Mottatte innspill følger vedlagt dette høringssvaret.

Endringer i reglene om sletting av fingeravtrykk

POD støtter endringer i utlendingsforskriften § 18-4 som vil gi mer enhetlig frister for sletting av fingeravtrykk. Gjeldende bestemmelse i utlendingsforskriften er kompleks, med ulike slettefrister basert på oppholdsgrunnlag. Denne kompleksiteten fører til at bestemmelsen er uoversiktlig og derfor vanskelig å etterleve på en god og effektiv måte. De foreslåtte endringene gir en enhetlig regulering som gjør det enklere å ivareta bestemmelsens formål. Dette støttes av Kripes, PU, Oslo politidistrikt i deres innspill til høringen.

POD har merket seg at ved utstedelse av Schengen-standardiserte oppholdskort jf. utlendingsloven § 64 a, følger det av § 100a at biometriske data lagres i selve oppholdskortet. Forslaget i høringsbrevet innebærer at biometriske data for dette formålet skal lagres i utlendingsregisteret. Konsekvensene av dette, og et ev. behov for endring av utlendingsloven § 100a synes ikke å være særskilt drøftet i høringsnotatet. Dette påpekes også av Kripes i innspill til høringen.

Gjenbruk av biometriske data i forbindelse med søknad om reisedokumenter

POD er i all hovedsak positiv til endringene som foreslås i høringen. Endringen vil både være arbeidsbesparende for politidistriktenes førstelinje i utlendingsforvaltningen, samt bidra til færre oppmøter for den enkelte søker. Oslo politidistrikt viser i den forbindelse til at det vil være behov for å utvikle tekniske funksjonaliteter for gjenbruk av biometriske data innen forskriftsendringen trer i kraft.

De foreslåtte endringene i utlendingsforskriften fremstår hensiktsmessige ut fra tekniske og praktiske hensyn. POD mener imidlertid at forslaget kan gå på bekostning av de dokumenttekniske krav som stilles internasjonalt, og den kontrollmekanismen flere opptak av biometriske data utgjør. Det er noe uklart hva som er rekkevidden av den foreslåtte endringen. I høringsnotatet vises det til gjenbruk av biometriske data som per i dag opptas tett i tid, ved at vedkommende søker beskyttelse og reisedokument samtidig slik det fremgår av utlendingsforskriften § 12-11 første ledd, jf. § 17-21, ved søknad om førstegangstillatelse. Ut fra ordlyden i forslaget fremstår det som endringen også åpner for gjenbruk av biometriske data ved senere søknader om reisedokumenter, og at opptak av foto og fingeravtrykk opptatt ved førstegangssøknaden kan inntas i dette dokumentet.

POD mener rekkevidden av bestemmelsen og adgangen til gjenbruk av biometriske data bør avgrenses. POD stiller seg positive til forslaget om at opptak av biometriske data ved søknad om f.eks. beskyttelse kan gjenbrukes i søknad om reisedokument, forutsatt at dette skjer samtidig, slik skissert ovenfor. En slik løsning er egnet til å avhjelpe de praktiske og tekniske problemene det vises til i høringsnotatet. Endringen er hensiktsmessig både for utlendingsforvaltningen, politiet og personen selv.

Når det gjelder gjenbruk av eldre biometriske data i nyere dokumenter er det flere problemstillinger som gjør seg gjeldende. Gjenbruk av biometriske data til bruk i reisedokumenter må ses i sammenheng med de internasjonale krav som stilles til utstedelse av reisedokumenter. ICAO (International Civil Aviation Organization) oppstiller internasjonale standarder som Norge, herunder også utlendingsmyndighetene, er forpliktet til å følge ved utstedelse av reisedokumenter. ICAO stiller blant annet krav til kvalitet og alder på foto som kan aksepteres inntatt i reisedokumenter. Dette sikrer at foto i dokumentet i størst mulig grad reflekterer personen på utstedelsestidspunktet. I ICAO doc 9303 volume 8 punkt 3.9.1.2 fremkommer følgende:

"A submitted portrait shall have been captured within the last six months before application, as outlined in [ISO/IEC 39794-5]. Portraits with a capture time dating back more than three months should not be accepted."

Dette innebærer at ICAO setter grenser for bruk av eldre biometriske data, og foreslått endring i utlendingsforskriften § 12-11 vil dermed stå i strid med ICAOs føringer.

Ut fra et dokumentteknisk perspektiv er det uheldig at det inntas biometriske data i ett dokument som er eldre enn dokumentets utstedelsestidspunkt. Det kan være store avvik mellom eldre bilder, og at de ikke lenger reflekterer situasjonen på dokumentets utstedelsestidspunkt. Dette vil blant annet forringe dokumentets kvalitet og i verste fall skape uheldige situasjoner for innehaveren, ved blant annet grensepasseringer. POD mener gjenbruk av eldre biometriske data fører til et svakere datagrunnlag og en dårligere knytning mellom den fysiske personen og dokumentet. Sjeldnere opptak stiller også større krav til prosessene som sikrer knytningen mellom én person - én identitet, forslaget fører til at man "mister" kontrollmekanismen ved flere opptak og knytninger. POD foreslår at endringsforslaget justeres, slik at bruk av biometriske data følger pass- og ID-kortmyndighetens praksis for opptak av biometriske data.

POD viser videre til innspill fra Kripas, der det påpekes at ved endring av 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. Kripas understreker 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 implementeringen, herunder god datakvalitet og nødvendig digital samhandling.

Bortfall av plikten til innlevering av oppholdskort

Departementet viser til i høringen at ansiktsfoto og fingeravtrykk opptatt ved søknad om oppholdstillatelse gjenbrukes til produksjon av oppholdskort. Oppholdskortet sendes utlendingen i posten. Det vil derfor være lite hensiktsmessig å pålegge hen et personlig oppmøte hos politiet utelukkende for å levere tilbake sitt gamle oppholdskort. Utlendingen har etter gjeldende praksis ansvaret for å ødelegge det gamle oppholdskortet. POD støtter innspillet fra Kripas om at det ikke lenger skal være nødvendig med personlig oppmøte for å levere inn et utløpt oppholdskort, når biometri skal gjenbrukes ved utstedelse av nytt kort og det tidligere oppholdskortet ikke lenger er gyldig. Som Oslo politidistrikt påpeker bør det imidlertid gjøres en vurdering av hvor lenge etter opptak av de biometriske data kan benyttes til utstedelse av oppholdskort. Vi viser til de konkrete innspillene fra Oslo politidistrikt på dette punktet.

Øvrige innspill som har betydning for EUs informasjonssystemer (EUIS)

Tiltakene i EUs informasjonssystemer skal, i tillegg til å modernisere yttergrensekontrollen, blant annet bidra til bedre kontroll med tredjelandsborgere som oppholder seg på Schengen-territoriet. Dette skjer hovedsakelig ved opptak og lagring av biometriske data (ansiktsfoto og fingeravtrykk), og at én person knyttes til én identitet på tvers av flere ulike systemer. Et sentralt element er at biometrisk data skal kunne deles og gjenbrukes på tvers mellom systemene. Dette setter høye krav til datakvalitet og tekniske løsninger. Sentrale EU-systemer skal kommunisere med nasjonale systemer, og dette setter tilsvarende høye krav for våre nasjonale løsninger, både teknisk og organisatorisk. Videre krever det at personvernet til den registrerte sikres i alle ledd, både i utvikling og forvaltning av systemene.

I lys av dette synes dagens opptaksprosesser for biometriske opplysninger å være lite hensiktsmessige. Det gjøres biometriopptak av ulik kvalitet i flere ulike tekniske systemer for ulike formål, for å gjennomføre ulike søk og registreringer. Det hadde vært ressurseffektivt om opptak og søk kunne gjøres fra ett og samme system, og at opptatt data hadde god kvalitet og kunne gjenbrukes til flere forhåndsdefinerte formål. Dette blir særlig relevant når vi i større grad kobler oss på de felleseuropeiske systemene i årene som kommer.

Behov for gjenbruk av biometri – Entry/Exit System (EES)

En tredjelandsborger med oppholdstillatelse i Norge blir ikke registrert i EES ved innreise. Ved utstedelse av oppholdskort blir biometriske data opptatt, og det foreslås i høringsnotatet at ansiktsfoto og fingeravtrykk skal lagres i utlendingsregisteret. Det fremgår at EES art. 14 nr. 8, jf. Schengen Borders Code art. 12 nr. 3 at en tredjelandsborger på langtidsopphold skal kunne forbli i Schengenområdet på et korttidsopphold. Personen skal da få oppholdet regulert ved en registrering i EES. (Slik direkte overgang fra et langtidsopphold til korttidsopphold uten å reise ut av riket/Schengen er ikke i tråd med dagens praksis, og Utlendingsdirektoratet vurderer å endre praksis.)

Det er av kontrollhensyn ønskelig at en tredjelandsborger er registrert i EES når de oppholder seg i Schengenområdet på korttidsopphold. Med dagens rettstilstand vil tredjelandsborgere som ber om registrering i EES, bli henvist til å booke time og møte opp ved et grenseovergangssted (politistasjon) som har nødvendig utstyr for opptak av biometri for å bli registrert i EES. Dette vil være en ressurskrevende løsning for politiet, og kan også fremstå som tungvint og unødvendig for tredjelandsborgeren som har avgitt biometri til oppholdskort. Der biometriske data allerede er lagret i utlendingsregisteret, ser vi behov for en hjemmel for gjenbruk av ansiktsfoto og fingeravtrykk for å opprette en registrering i EES.

Det legges til grunn at en hjemmel for gjenbruk av biometri i slike tilfeller også vil være i tråd med regjeringens digitaliseringsstrategi; at offentlige data skal gjenbrukes og at regelverket skal være digitaliseringsvennlig.

3.5 Behov for gjenbruk av biometri – Screeningforordningen

Det vises også til at gjenbruk av biometri og behov for nasjonale hjemler er tatt opp i Politidirektoratets svar på Justis- og beredskapsdepartementets (JD) bestilling av 19.03.2024 – gjennomføring av screeningforordningen, deres referanse 24/673 – MALO. Se særlig punkt 6.3.3.

Politiets tilgang til utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning

Departementet foreslår å presisere i utlendingsforskriften § 18-3 nytt fjerde ledd at politiets adgang til å søke i fingeravtrykk i utlendingsregisteret etter § 100 annet ledd i forbindelse med straffesaksetterforskning, ikke skal gjelde når utlendingen har blitt norsk borger.

PU og Oslo politidistrikt mener at begrensningen om at politiets adgang til bruk av fingeravtrykk fra utlendingsregisteret til etterforskningsøyemed kun skal gjelde utenlandske borgere bør reguleres tydeligere i utlendingsloven fremfor i forskriften. POD ber departementet vurdere den lovtekniske gjennomføringen av forslaget.

POD viser videre til de betraktningene som Kripos har meldt inn fra et politifaglig perspektiv om søk i fingeravtrykk i forbindelse med kriminaletterforskningen.

Økonomiske og administrative kostnader

Endringene vil kunne innebære økonomiske og administrative lettelser for politiets førstelinje i utlendingsforvaltningen. Det forutsetter at de systemtekniske tilpasninger i utlendingsforvaltningen kommer på plass innen forskriftsendringen trer i kraft. Oslo politidistrikt har videre meldt inn et behov for digitalisering av oppholdskort. POD legger til grunn at departementet ser på dette i sammenheng med andre prosesser i utlendingsforvaltningen.

Med hilsen

Cecilia Bordonado

Fagdirektør

Kalyani Nagalingam Rushanth

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - endringer i utlendingsforskriften - bruk av biometri i forbindelse med reisedokumenter og oppholdskort - slettefrister m.m. - Oslo politidistrikt

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

Høringsinnspill - endringer i utlendingsforskriften - bruk av biometri i forbindelse med reisedokumenter og oppholdskort - slettefrister - Politiets- IT-enhet

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