

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo
postmottak@jd.dep.no

Vår ref.: RPU
Vår dato: 14.10.19
Deres ref.: 19/3470
Deres dato: 15.07.19

Høringsuttalelse – Høringsnotat om endringer i utlendingsloven m.m. - om opptak og lagring av biometri i utlendingssaker – Jussformidlingen

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat datert 15.07.19, hvor det bes om høringsinstansenes hørings svar.

Jussformidlingen er et rettshjelptiltak drevet av viderekomne jusstudenter ved Universitetet i Bergen. Vi tilbyr gratis rettshjelp og juridisk bistand til privatpersoner. Utlendingsrett er ett av våre prioriterte rettsområder, hvilket innebærer at vi yter direkte partsrepresentasjon i saker mot UDI og UNE. Flere av våre klienter har fått avslag på søknad om innvandring til Norge. Vi er godt kjent med problemstillingene denne gruppen står overfor i møte med søknads- og klageprosessen mot både UDI og UNE.

På bakgrunn av våre erfaringer ønsker Jussformidlingen å benytte anledningen til å knytte noen bemerkninger til departementets forslag.

2. Bemerkninger til høringsnotatets punkt 4 og 5

Departementet har identifisert en rekke relevante lovregler som potensielt kan sette begrensninger for adgangen til innhenting, behandling og lagring av biometri, herunder regler i personopplysningsloven, GDPR, Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser. Dette er regler som stiller krav til forholdsmessighet for inngrep i den enkeltes privatliv. Det fremstår for Jussformidlingen som at departementet har dokumentert et visst behov for å utvide adgangen til å innhente og oppbevare biometriske opplysninger. Vi kan derimot ikke se at departementet har foretatt en nærmere vurdering av dette behovet sett opp mot inngrepet som endringsforslaget innebærer for den enkelte. En slik vurdering er avgjørende for om de enkelte lovforslagene oppfyller kravet til forholdsmessighet som Norge er forpliktet til å overholde.

Endringsforslaget innebærer blant annet en omfattende utvidelse av adgangen til å kreve at personer som søker oppholdstillatelse, statsborgerskap m.m. avlegger fingeravtrykk. Et eksempel er at kravet om fingeravtrykk som tidligere gjaldt utlendinger som søker opphold på grunnlag av asyl, etter endringsforslaget skal gjelde alle som søker oppholdstillatelse. Endringsforslaget innebærer også en vesentlig utvidelse med hensyn til hvor lenge fingeravtrykk kan oppbevares før de må slettes. Eksempelvis er tidsgrensen for oppbevaring i flere tilfeller foreslått utvidet fra 5 til 20 år, og i enkelte tilfeller er det ingen absolutt tidsbegrensning. Et krav om å avlegge biometriske opplysninger som gir mulighet til entydig å identifisere en person, er et stort inngrep i det enkelte individets rettssfære. Inngrepets alvor må derfor vurderes i lys av de potensielle farene for misbruk av personopplysninger som

oppfattes som sensitive. Vi forventer derfor at departementet foretar en undersøkelse av hvorvidt de foreslåtte lovendringene vil stride mot allerede gjeldende lovgivning og internasjonale forpliktelser, ikke bare i lys av behovet for innstramminger, men også i lys av inngrepets karakter og alvorlighetsgrad.

Vi etterspør særlig en nærmere begrunnelse for lovendringene som innebærer at det i noen tilfeller ikke lenger skal være særregler om sletting av data, slik at grensen for hvor lenge fingeravtrykk kan oppbevares beror på en skjønnsmessig vurdering av hva som er «nødvendig» etter personopplysningsloven § 1 jf. GDPR artikkel 5 bokstav e. Vi kan ikke se at departementet har dokumentert et behov for å oppbevare opplysningene i så lang tid som ordlyden av «nødvendig» kan åpne for.

Vi kan heller ikke se at departementet har foretatt en konkret vurdering av hva som vil kunne være «nødvendig» i disse tilfellene, slik at disse inngripende opplysningene potensielt kan oppbevares i et ubegrenset tidsrom. En slik vurdering er særlig viktig på området for utlendingssaker, hvor vedtakene som fattes kan ha alvorlige konsekvenser for den enkeltes liv. Departementet har bemerket at UDI vil måtte gi nærmere retningslinjer, men slike retningslinjer vil måtte baseres på praksis over tid. Dette vil ikke være forutberegnelig for utlendingene som rammes. Praksis bør allerede fra vedtakelsen av endringsforslaget være i samsvar med lov og forskrift. Det er derfor viktig at departementet foretar en nærmere redegjørelse for innholdet i nødvendighetsvilkåret, slik at det tydeliggjøres hva som vil være nødvendig lagringstid i ulike tilfeller.

3. Manglende konsekvensutredning i høringsnotatet

Jussformidlingen etterlyser en konsekvensutredning der departementet vurderer hva som kan være potensielle negative følger av en adgang til å innhente og oppbevare ansiktsfotografier og fingeravtrykk. Departementet har kun begrunnet en lagringsperiode på 20 år med at det fra et «forholdsmessighetsperspektiv ikke nødvendigvis [vil] være stor forskjell på om fingeravtrykk som uansett beholdes over flere år, beholdes i for eksempel 15 eller 25 år», se punkt 7.8.1.3 i høringsnotatet. Jussformidlingen etterspør en inngående vurdering av hvordan det vil påvirke utlendingens rettigheter og privatliv at staten kan oppbevare ansiktsfotografier og fingeravtrykk i inntil 20 år. Dette er en betydelig utvidelse av lagringsperioden og krever derfor en grundig utredning. Jussformidlingen er derfor opptatt av at departementet tydelig begrunner hvorfor lagringsperioden i mange tilfeller utvides til 20 år, og at det ikke lenger skal være en tidsfrist for lagring dersom utlendinger er utvist med varig innreiseforbud.

4. Bemerkninger til ansiktsfotografier som biometriske opplysninger

Endringsforslaget innebærer videre en utvidelse av adgangen til innhenting og behandling av ansiktsfotografier. Som følge av teknologiske fremskritt vil ansiktsfotografier som behandles med ansiktsgjenkjenningsteknologi nå utgjøre biometriske opplysninger, jf. GDPRs fortalepunkt 51. Dette vil være et utvidet verktøy for identifisering av personen.

Teknologiske fremskritt kombinert med det nye ABIS-systemet utvider ansiktsfotografiers funksjon og bruksmuligheter i identifiseringsprosessen. Endringene medfører at ansiktsfotografier utgjør et større inngrep enn før i den private rettssfære. Dette tilsier at det må stilles strenge krav til innhenting, behandling og sletting av slike inngripende personopplysninger.

Det følger av personopplysningsloven § 12 at «entydige identifikasjonsmidler [bare kan] behandles» når det er «saklig behov» for sikker identifisering og metoden er «nødvendig» for

å oppnå slik identifisering. Innholdet i nødvendighetsvilkåret i personopplysningsloven må tolkes i lys av rettsområdet og inngrepets karakter. Vi ber derfor om en nærmere redegjørelse for hvordan nødvendighetsvilkåret skal forstås i saker om innhenting, behandling og oppbevaring av biometriske opplysninger konkret i utlendingssaker.

Jussformidlingen kan ikke se at departementet har foretatt en tilstrekkelig inngående vurdering av hvilken realitetsforskjell teknologien og operasjonaliseringen av en felles søkedatabase medfører i forhold til dagens ordning. Vi etterlyser derfor en nærmere vurdering hvor det tas stilling til hvordan dette påvirker innhenting, behandling og sletting av ansiktsfotografier. Vi ber om en nærmere vurdering av i hvilken grad ansiktsfotografier som biometriske opplysninger er «nødvendig» for identifisering av utlendinger og hvor langt et «saklig behov» for slike «entydig identifikasjonsmidler» strekker seg.

5. Bemerkninger til høringsnotatets punkt 7.8.2 om sletting av ansiktsfotografier

Det har tidligere ikke vært egne regler om sletting av ansiktsfotografier etter verken utlendingsloven eller utlendingsforskriften. Departementet viser i høringsnotatet punkt 2.2 til at utviklingen aktualiserer spørsmål om behandling av ansiktsfotografier på en annen måte enn tidligere. Likevel anser departementet kontrollhensyn som så tungtveiende at ansiktsfotografier ikke må slettes fra utlendingsregistrene så lenge de har reell interesse i kontrollsammenheng. I stedet for å foreslå en konkret frist for sletting, har departementet foreslått en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-4 femte ledd, i tråd med bestemmelsen i personvernforordningen artikkel 5 bokstav e, om at ansiktsfotografier ikke skal oppbevares lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen.

Jussformidlingen etterlyser en mer nyansert vurdering hvor departementet eksplisitt tar stilling til hvordan hensynet til utlendingers personvern avveies mot kontrollhensynet, herunder hvorvidt kontrollhensynet er såpass tungtveiende at det er grunnlag for en slik skjønnsmessig regel om sletting uten en absolutt tidsgrense.

6. Bemerkninger til høringsnotatets punkt 7.5.5 om bruk av eksterne tjenesteytere til innhenting av fingeravtrykk og ansiktsfoto allerede på utenriksstasjonen

Hvem som har kompetanse til å innhente og registrere fingeravtrykk og ansiktsfotografier ble i utgangspunktet regulert av utlendingsloven § 100. I forbindelse med innstramminger ble denne reguleringen flyttet til utlendingsforskriften. Nå foreslår departementet i høringsnotatet punkt 7.5.5 at «det ikke bør «låses» i forskriften hvilket organ som kan ta ansiktsfotografi og fingeravtrykk», men at også eksterne tjenesteytere kan foreta dette i henhold til avtale etter departementets forslag til ny § 10-2 fjerde ledd.

Jussformidlingen kan ikke se at departementet har begrunnet hvorfor myndighetskompetansen til å innhente biometriske opplysninger ikke lenger skal være avgrenset til kun å gjelde politiet. Innhenting og registrering av fingeravtrykk og ansiktsfotografi er inngripende overfor enkeltindividet, og utlendinger som søker opphold i Norge utgjør en spesielt sårbar gruppe som er utsatt for rettslige overgrep. Jussformidlingen stiller seg derfor kritisk til forslaget om at verken lov eller forskrift skal regulere hvilket organ som skal ha kompetansen til å innhente ansiktsfotografi og fingeravtrykk. Dersom en slik løsning innføres, bør departementet likevel foreta en konsekvensutredning, der det vurderes mulige negative følger av adgangen til å benytte seg av eksterne tjenesteytere.

I dag er det norsk politi som innhenter og registrerer fingeravtrykk og ansiktsfoto. Dersom departementet ønsker at også eksterne tjenesteytere har myndighet til å utføre slike tjenester, etterlyser Jussformidlingen en konkret uttømmende liste som tydeliggjør hvilke eksterne

tjenesteytere som er aktuelle og hvilke forventninger som stilles til disse. Videre ber vi om en vurdering av om i hvilken grad de eksterne tjenesteyterne kan likestilles med norsk politi både når det gjelder utførelsen av arbeidet, og tillit fra asylsøkere og den norske befolkningen.

Etter departementets forslag, er det UDI som kan inngå avtale med en ekstern tjenesteyter om innhenting og registrering av ansiktsfotografier og fingeravtrykk. Jussformidlingen stiller seg kritisk til en slik økt beslutningsmyndighet for direktoratet, spesielt fordi departementets forslag ikke klarlegger hvilket organ som skal kontrollere personvern, datasikkerhet og lignende når flere instanser må samarbeide. En oppgavefordeling mellom flere organ kan medføre økt saksbehandlingstid, i tillegg til at informasjonen som blir innhentet ikke holder samme kvalitet og/eller sikkerhet ettersom denne blir sendt mellom flere organer. En slik løsning vil også føre til at flere personer får tilgang til opplysningene.

7. Bemerkninger til høringsnotatets punkt 7.9.2 om utlendingens møte- og medvirkningsplikt
Departementets forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-1 åttende ledd pålegger en utlending som oppholder seg i Norge en plikt til å møte og medvirke når vedkommende blir innkalt til innhenting, oppdatering og kontroll av ansiktsfotografi og/eller fingeravtrykk. Departementet veksler mellom å betegne endringen som en «ny bestemmelse» og som en «presisering». Jussformidlingen er av den oppfatning at det ikke tidligere har vært noen møte- og medvirkningsplikt for utlendinger ved innhenting og kontroll av fingeravtrykk og ansiktsfotografier, og anser derfor endringen som en ny bestemmelse som pålegger utlendingen ytterligere plikter. Vi etterspør derfor retningslinjer for hvordan en møte- og medvirkningsplikt er tiltenkt å fungere i praksis av hensyn til forutberegnelighet for og likebehandling av utlendinger i hele landet. Dette omfatter blant annet retningslinjer for hvilket organ møteplikten gjelder overfor, hvor personene skal møte opp og hvilket organ som har kompetanse til å avgjøre når møte- og medvirkningsplikten er brutt.

Forslaget innebærer videre en tilføyelse i utlendingsforskriften § 18-13 annet ledd om at en utlending som bryter møte- og medvirkningsplikten vil kunne straffes med bot og/eller fengsel inntil seks måneder. Tilføyelsen er kun begrunnet med at det ved en slik plikt «bør [...] gjøres straffbart ikke å etterkomme pålegget», se høringsnotatets punkt 7.9.2. Forslaget om straff for brudd på møte- og medvirkningsplikten kan sammenlignes med straffeloven (strl.) § 162 om brudd på identifikasjonsplikten. Etter strl. § 162 kan den som bryter identifikasjonsplikten kun «straffes med bot». Dette innebærer at departementet har foreslått en mer inngripende straff for brudd på møte- og medvirkningsplikten som skal sørge for fremtidig identifisering av utlendinger, enn brudd på identifikasjonsplikten.

Vi kan ikke se at departementet har tatt stilling til hvor omfattende møte- og medvirkningsplikten skal være i praksis, eller hva som begrunner en slik straffehjemmel. Strafferettslige sanksjoner er blant de største inngrepene en stat kan gjøre i en borgers rettssfære. I lys av dette forventer Jussformidlingen at departementet foretar en grundig gjennomgang av hvilke hensyn som kan begrunne en straffehjemmel og hvordan utlendingens rettigheter i så fall skal bli sikret.

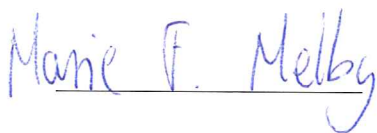
8. Oppsummert

Oppsummert er Jussformidlingen av den oppfatning at departementet må foreta en grundigere vurdering av hvorvidt forslaget strider mot personopplysningsloven, GDPR, Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser. I høringsnotatet konstateres dette uten en inngående vurdering av endringsforslagets inngripende karakter overfor den enkelte.

Jussformidlingen mener at departementet bør foreta en inngående vurdering av hvordan utviklingen av ansiktsfotografiers funksjon og bruksmuligheter påvirker kravene som stilles til innhenting, behandling og sletting av ansiktsfotografier. Vi ber også om en mer nyansert vurdering av den foreslåtte sletteregelen for ansiktsfotografier, ved at departementet blant annet eksplisitt tar stilling til hvordan hensynet til utlendingers personvern avveies mot kontrollhensynet.

Videre er Jussformidlingen av den oppfatning at bruk av eksterne tjenesteytere ved innhenting av biometrisk materiale bør reguleres enten i lov eller i forskrift for å sikre at tjenesteyterne holder en viss kvalitet hva gjelder ivaretagelse av personvern, datasikkerhet og lignende. Vi oppfordrer også departementet til å foreta en grundig konsekvensutredning av hvilke negative konsekvenser bruk av eksterne tjenesteytere kan ha for utlendingene og samfunnet som helhet.

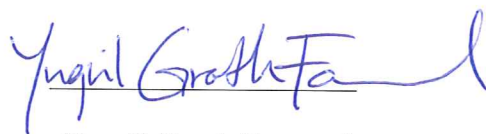
Til slutt etterspør vi retningslinjer for hvordan den foreslåtte møte- og medvirkningsplikten skal fungere i praksis og omfanget av denne plikten. Jussformidlingen forventer at departementet foretar en grundig gjennomgang av hvilke hensyn som kan begrunne en straffehjemmel for brudd på møte- og medvirkningsplikten, og hvordan utlendingens rettigheter vil være sikret.



Marie Funderud Melby
Saksbehandler



Anny Bjornes
Saksbehandler



Yngvil Groth Farsund
Saksbehandler



Emilie Hanssen Eggesvik
Leder Rettspolitisk Utvalg



Kim Lihaug Gabrielsen
Daglig leder

