



NID Senter for ID-kunnskap

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

postmottak@jd.dep.no

Deres referanse: 201200212- /SBL

Vår referanse: 2012.184.008

Oslo, 24.04.2012

Hørings svar – endring av utlendingsforskriften – plikt til å inneha Schengenstandardisert oppholdskort, grenseboerbevis mv.

Vi viser til høringsbrev av 19.3.2012 med vedlegg fra Justis- og beredskapsdepartementet.

NID ser positivt på foranstående innføring av Schengenstandardisert oppholdskort. Vi ser også positivt på at det foreslås at oppholdskortet også utstedes til tredjelandsborgere som er omfattet av EØS-regelverket, og at de foreslåtte pliktregler skal gjelde tilsvarende for denne gruppen. NID ser også positivt på at man tar i bruk biometri i grenseboerbevis. Dette vil bidra til en mer effektivisert personkontroll. Vi ser samtidig utfordringer knyttet til å utvide varigheten på innreisevisumet. Utfyllende kommentarer følger nedenfor der punktreferansene samsvarer med punktinnstillingen i høringsbrevet.

Biometri er et viktig verktøy i utlendingsforvaltningen i arbeid med identitetsfastsettelse og verifisering. Utviklingen innen biometrisk teknologi er i vekst. Våre kommentarer nedenfor reflekterer at vi ser for oss behov for nye regelverkstilpasninger med tiden.

4.1 Plikt til å legge frem oppholdskort som dokumentasjon – ny § 12-15

Departementet påpeker at opptak av biometri og utstedelse av oppholdskort normalt vil skje etter innreise til Norge.

Utlending som har fått oppholdskort vil på forespørsel enkelt dokumentere lovlig opphold med innføring av Schengen-standardisert oppholdskort (standardiserte oppholdskort). Ordningen innebærer således en praktisk fordel for utlendinger som har fått opphold i Norge.

NID antar oppholdskortet vil redusere tidsbruk og effektivisere politiets oppgaver med

NID Senter for ID-kunnskap Møllergata 39,
0179 Oslo
Tel: +47 22 69 90 22
postmottak@nidsenter.no
Org.nr: 996 879 828 mva
www.nidsenter.no



utlendingskontroll på territoriet, og tidsbruken til øvrige aktører som utfører kontrolloppgaver som arbeidsgivere, banker og offentlige instanser.

Standardisert oppholdskort dokumenterer at innehaveren av oppholdskortet har gyldig oppholdstillatelse, men det skal ikke brukes som identitetsbevis eller som reisedokument. I den forbindelse kan det være grunn til å påpeke viktigheten av den forutgående identitetskontroll ved behandling av søknaden. Biometri i kort kan i verste fall bidra til å hvitvaske ID-misbruk dersom strenge kontrollrutiner ikke avslører at manipulerte ID-dokumenter, forfalskninger, eller tilfeller av imposter (gir seg ut for å være en annen). Det blir derfor svært viktig at underlagsdokumentasjonen som underbygger den oppgitte identiteten og identitetsvurderingen som legges til grunn for innvilgelse av oppholdstillatelse fremkommer av utlendingsforvaltningens saksbehandlersystemer.

Det blir foreslått og ikke lagre biometriopplysningene for kontroll opp mot andre registre, men opptaket vil bli lagret i kortet og deretter slettet. Søk i registre kan imidlertid avdekke dobbeltidentiteter, uriktige opplysninger om identitet, at utlendingen ved en tidligere anledning har søkt om tillatelse i Norge og andre forhold. NID vil utrede blant annet nærmere om lagring og søk i registre i Biometriprosjektet som pågår i 2012.

NID mener at innføring av biometri i oppholdskort vil bidra til en mer effektiv kontroll med oppholdsstatus til utlendinger, og dessuten bedre brukerservicen. I Biometriprosjektet vil vi vurdere nærmere andre faktorer som ytterligere kan styrke bruk av biometri som verktøy i arbeidet med å klarlegge identitet:

- Lagring av biometriske data for søk i registre(fingeravtrykk og ansikt)
- Tidspunktet for opptak og utstedelse av oppholdskort med biometri - muligheten for å kontrollere at den som reiser inn på territoriet er den som fikk tillatelsen
- Viktigheten av registrering av identitetsopplysninger og underlagsdokumenter som støtter opp under den oppgitte identiteten - i oppholdskortet/saksbehandlersystemer.

4.2 Plikt til å ta vare på oppholdskortet og melding av tap – ny § 12-16

NID er enig med departementet at det er viktig å fastsette uttrykkelig plikten til å ta vare på kortet og plikt til melde ifra dersom utlendingen mister oppholdskortet, og at overtredelse av plikten gjøres straffbar. Oppholdskort vil kunne gi tilgang til samfunns-goder uten at de biometriske dataene blir undersøkt. NID mener det vil være hensiktsmessig å vurdere en registreringsordning for informasjon om tapte oppholdskort eller om dette er opplysninger som rutinemessig skal registreres i allerede eksisterende systemer.



4.4 Nærmere regler for oppholdskort som dokumentasjon på oppholdstillatelser til tredjelandsborgere gitt etter EØS-regelverket

Som departementet påpeker er det ingen forpliktelser i EØS-regelverket om at oppholdskort utstedt med hjemmel i EØS-verket skal utformes som Schengen-standardisert oppholdskort, eller at det skal inneholde biometri. Departementet forslår likevel at de nye pliktreglene i §§ 12-15, 12-16 og 12-17 og § 17-11 også gjøres gjeldene for oppholdstillatelser til tredjelandsborgere gitt etter EØS-regelverket, familiemedlemmer av EØS-borgere, tjenesteytere og etablerere, når disse er omfattet av EØS-regelverket i utlendingsloven kap. 13.

NID registrer at utviklingen går i retning av mindre skepsis mot anvendelse av biometriske data ettersom teknologiutviklingen bedrer datasikkerheten og behovet for å ta i bruk unike identifikatorer blir mer påtrengende, kanskje særlig relatert til migrasjon og tilgang til rettigheter og velferdsgoder. NID antar innvendingene mot å utvide av ordningen til å omfatte også nevnte gruppe vil være få. Forslaget gjelder for øvrig kun lagring av biometri i kort der de personvernmessige innvendingene er mindre enn ved lagring i sentrale baser.

Begrunnet i kontrollhensyn mener NID det ikke er særskilte grunner til å behandle tredjelandsborgere som har tilknytning gjennom familiemedlemskap til EØS-borgere, tjenesteytere og etablerere annerledes enn andre tredjelandsborgere som får innvilget oppholdstillatelse i Norge.

NID ser positivt på at oppholdskort til disse gruppene også omfattes av ordningen med utstedelse av standardiserte oppholdskort. Oppholdskortet vil forøvrig bety en forenkling for tredjelandsborgere som i ulike sammenhenger har behov for å dokumenter gyldigheten av oppholdet.

4.5 Utvidet varlighet av innreisevisum – utlending som er gitt oppholdstillatelse i Norge - ny § 3-13 første ledd

Departementet foreslår å utvide varigheten på innreisevisum til en person som er innvilget oppholdstillatelse i Norge, fra 7 dager til "inntil 120" dager. Dette begrunnes i at produksjon av oppholdskort er mer tidkrevende en dagens ordning med oppholdsetikett, og at utlendingen i den perioden kan komme til å ha behov for dokumentasjon på lovlig opphold i Norge, eksempelvis ved reise innad i Schengen eller utreise og retur til Schengen.

Innreisevisumet gis påtegning om eventuell adgang til arbeid, studier eller lignende, og hvor lenge oppholdstillatelsen gjelder. Dette er informasjon vi antar også oppholdskortet skal inneholde.



Praksisen for utstedelse av D-visum i Norge gis i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelse og har en gyldighet på 7 dager, som utlendingen benytter på reisen til Norge. Praksisen i en del av de andre EØS-landene er at D-visum innvilges for lengre varighet, mens Norge for tilsvarende tilfeller innvilger en oppholdstillatelse. Det er kun innvilgelse av Schengen-visum (C-visum) som forplikter landene til å oppta og overføre biometriske data til VIS.

Vårt lovverk blir tolket slik at det ikke er anledning for verken lagring eller mellomlagring av fingeravtrykk på tidspunktet for innlevering av søknad om oppholdstillatelse. Hadde så vært tilfelle ville prosessen med å forberede utstedelse av oppholdskort kunne påbegynnes på utenriksstasjonen og utstedelse av D-visum ville bli overflødig dersom oppholdskortet ble tilsendt søkeren før innreise til Norge. Denne ordningen vil etter det vi kjenner til bli innført i Sverige, og Sverige vil da om vi har oppfattet riktig, avvike utstedelse av D-visum. Vi merker for øvrig at når det gjelder utstedelse av grenseboerbevis fremgår det av departementets forslag pkt. 5.2 at biometri opptas på *søknadstidspunktet* og mellomlagres frem til grenseboerbeviset er produsert.

I løpet av en periode på 120 dager oppnås ikke hensikten med innføring av standardisert oppholdskort, som altså er å øke sikkerheten rundt den dokumentasjonen som myndighetene utsteder til utlending med gyldig oppholdstillatelse. Det vil ikke kunne avkreves biometriske data av utlending som reiser inn på territoriet i inntil en periode på 120 dager. NID mener det er behov for å se nærmere på risikomomentene i dagens system og hva som skal til for å gi utlendingsmyndighetene bedre forutsetninger for å kunne utøve en kvalitetsmessig kontroll med identitetsopplysninger og ID-dokumenter. Som nevnt har derfor NID besluttet å gjennomføre et Biometriprosjekt i løpet av 2012 som skal se nærmere på dette.

4.6 Unntak fra kravet om oppholdstillatelse for russiske torghandlere fra Barentsregionen – ny § 1-1 syvende ledd

Departementet foreslår et nytt syvende ledd i forskriften § 1-1 med unntak fra kravet om oppholdstillatelse for russiske borgere fra Barentsregionen som skal drive torghandel i forbindelse med kommunalt kulturarrangement.

Forslaget er en oppfølging av Stortingsmelding nr. 7 (2011-2012) hvor det fremgår blant annet at "(G)ode rammevilkår på områder som visum og grensepassering, arbeidstillatelser og toll er avgjørende for at det grenseoverskridende samarbeidet skal kunne utvikle seg videre". Det er et vilkår at det foreligger samtykke fra kommunen og gruppen vil fortsatt være omfattet av reglene om meldeplikt til lokalt politi, jf. utlendingsforskriften § 1-



1- gjeldende åtte ledd.

Høringsbrevet viser ikke til grunnlaget i Schengen-regelverket for å gjøre kunne unntak, men vi legger til at forslaget er henhold til regelverket.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om gjennomføringen av meldeplikten. Vi forutsetter at det utarbeides rutiner som sikrer at torghandlerne på en enkel og effektiv måte kan få bekreftelse på at det foreligger samtykke fra kommunen. Legitimasjonsplikten er i alle henseender gjeldene jf. utlendingsloven § 8.

5.2 Opptak av biometri på søknadstidspunktet for grenseboerbevis - ny § 18-4a

Departementet forslår i nytt ledd i § 18-4a en midlertidig lagring av biometri fra søknadstidspunktet inntil grenseboerbeviset er produsert. Det innføres automatiske sletterutiner og fingeravtrykkene vil ikke være tilgjengelig for utlendingsmyndighetene for kontroll mot utlendingsregisteret, strafferegisteret eller andre registre. Midlertidig lagring vil redusere antall personlige oppmøter ved generalkonsulatet i Murmansk og er altså utelukkende begrunnet i brukerhensyn.

Vi viser tidligere bemerkninger om gjennomføring av Biometriprosjekt i løpet av 2012 hvor vi vil se nærmere på lagring og søk i registre som verktøy i arbeidet med identitetsfastsettelse og dokumentkontroll. For øvrig har NID ingen ytterligere bemerkninger til at det innføres midlertidig lagring av biometri i forbindelse med utstedelse av grenseboerbevis.

5.3 Ny bestemmelse om grenseboerbevis – ny § 3-1a

Departementet viser til forutsigbarhet som nødvendig for å sanksjonere brudd på vilkårene om grenseboerbevis, og foreslår å innarbeide de sentrale vilkårene i avtalen mellom Norge og Russland i ny § 3-1 a i forskriften. Avtalen er i henhold til Europaparlaments -og rådsforordning (EF) 1931/2006 som gir regler for avtaler om forenkling av grensetrafikken for beboere i grensenære områder, hvilket innebærer enkelte avvik og unntak fra de vanlige grensekontroll- og visumreglene. Avtalen blir inntatt i sin helhet til utlendingsforskriften, herunder vilkårene for innvilgelse av grenseboerbevis, og får rettskildemessig status som forskrift.

Grenseboere kan inneha både Schengen-visum og grenseboerbevis. Etter det NID kjenner til stilles det samme strenge krav til dokumentert identitet ved utstedelse av visum og grenseboerbevis. Med innføring av VIS blir det gjort opptak av fingeravtrykk som registreres i NORVIS og overføres til sentralenheten, mens dette ikke vil bli tilfelle ved utstedelse av grenseboerbevis. Vi merker oss at kontrollmuligheten ved



lagring og søk i NORVIS og VIS-databasen vil bortfalle med innføring av ordningen med grenseboerbevis.

Innføring av biometri i kortene vil imidlertid styrke personkontrollen. Det er et vilkår i avtalen mellom Norge og Russland og et vilkår som blir gjentatt i forslag til i ny § 3-1 a, at grenseboerbevis kun kan benyttes på grensepasseringssted Storskog-Borisoglebsk. NID mener det er viktig for en effektiv personkontroll at avtale og forskrift henviser grenseboere til ett grensepasseringssted.

Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder i NID

Saksbehandler:
Gunnhild Skrøvseth
Juridisk seksjon
Tlf: 995 00 329
gunnhild.skrovseth@nidsenter.no

Kopi: politidirektoratet@politiet.no

signhild.blekastad@jd.dep.no