

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres referanse:
15/8555

Vår referanse:
15/00130-4

Sted, dato
Oslo, 09.02.2016

Høringssvar - Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II)

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 29.12.2015 om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II) med høringsfrist 09.02.2016.

Vi vil kommentere de identitetsrelaterte forslagene i den rekkefølgen de fremkommer i høringsforslaget. Under enkelte av punktene vil også kommentarer til gjeldende rett bli presentert.

Punkt 6.1.4 Forslag til lov- og forskriftsendring

Når det gjelder forslaget til ny utlendingsforskrift § 7-3 a *Identitetsvurdering i beskyttelsessaker*, mener vi at det i tredje ledd bør stå at det «skal» legges vekt på momentene som nevnes i bokstavene a – f, og ikke «kan» slik det er foreslått. Dette vil sikre lik vurdering i sakene og forhindre ulik praksis av vekting av de momentene som fremkommer i forslaget.

Punkt 6.3.5 Departementets syn (Innføring av midlertidig beskyttelse)

Det fremkommer at det ved vurderingen av om midlertidig oppholdstillatelse skal gis, blant annet skal vurderes om utlendingens «*identitet er tilstrekkelig avklart*». Hva som ligger i begrepet «*tilstrekkelig avklart*» fremkommer ikke av høringsforslaget.

Dersom det er meningen at det skal gjøres den samme vurderingen for å få identiteten «*tilstrekkelig avklart*» som det er for å få identiteten «*sannsynliggjort*», mener vi det er uheldig å innføre et nytt begrep. Begrepene som allerede er innarbeidet i lovverket og praksis i asylsakene bør benyttes, nemlig «*sannsynlig*» og «*dokumentert*». Vi mener det bør oppstilles samme krav til grad av sannsynliggjøring av identitet etter ny § 28 b, som de kravene som oppstilles etter utlendingsloven § 28.

Dersom departementet mener at «*tilstrekkelig avklart*» skal ha et annet innhold enn begrepet «*sannsynlig*», bør det redegjøres for hva som ligger i vilkåret «*tilstrekkelig avklart*».

I ordlyden i forslag til ny § 28 b i utlendingsloven sies det at ytterligere regler om i hvilke saker det skal vurderes en midlertidig oppholdstillatelse, skal fastsettes i forskrift. Det er imidlertid ikke foreslått en ny forskriftshjemmel hvor vilkårene for å vurdere midlertidig oppholdstillatelse fremkommer. Vi mener at ordlyden i kommende forskrift bør harmonere

med språkbruken i forslaget til ny § 7-3 a i utlendingsforskriften, og at begrepet «*sannsynlig*» videreføres også her.

Når det gjelder ordlyden i ny § 28 b *Om bruk av begrensede tillatelser i situasjoner når saksbehandlingen gjør det nødvendig*, foreslår vi at det vurderes å endre ordlyden til «*Om bruk av midlertidige tillatelser med begrensninger i situasjoner....*». Det er allerede et innarbeidet begrep å kalle tillatelser gitt i medhold av utlendingsloven § 38 femte ledd for begrensede tillatelser. Videre er det i enkelte oppholdssaker vanlig med midlertidige tillatelser. Ved å justere ordlyden i lovforslaget, vil man etter vår mening lettere kunne skille tillatelsene fra hverandre.

Vi merker oss forslaget om å være tydeligere på at manglende medvirkning til å avklare egen identitet kan være avslagsgrunn ved søknad om permanent oppholdstillatelse, og ser positivt på ordlyden i forslaget til ny § 62 annet ledd i utlendingsloven. Dette henger også sammen med det som foreslås under punkt 6.1.3.4 *Særlig om identitet i beskyttelsessaker*. Her vises det til medvirkningsplikten i utlendingsloven § 83 og utlendingsforskriften § 17-7, og det kommenteres at det også i beskyttelsessaker skal settes større fokus på medvirkningsplikten, og at det kan få konsekvenser dersom utlendingen ikke bidrar til å avklare egen identitet.

Punkt 11.1 Bakgrunn (Identitetsavklaring – Biometri)

Nasjonalt ID-senter støtter mer bruk av biometri i utlendingsforvaltningen, slik også departementet trekker frem i høringsforslaget. Dette har blant annet kommet til uttrykk i flere av våre rapporter, se «*Biometri og identitet*» (2013), «*Kartlegging av ID-arbeid – Sluttrapport*» (2014) og «*Face IT – Ansiktsgjenkjenning i utlendingssaker*» (2015).

I rapporten «*Biometri og identitet*» (2013) støtter vi Utlendingsdirektoratets forslag om at det bør gjøres opptak og lagring av biometri av alle tredjelandsborgere i samtlige sakstyper. I rapporten «*Face IT – Ansiktsgjenkjenning i utlendingssaker*» (2015) går vi inn for at fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning brukes som komplementerende teknologier.

Punkt 11.2.2 Behandling av biometriske personopplysninger i det nasjonale utlendingsregisteret

Nasjonalt ID-senter ønsker økt fokus på, og bruk av, ansiktsgjenkjenning og ansiktssammenligning som metode for identifisering og verifisering av identitet, i tillegg til fingeravtrykk. Det er flere årsaker til dette.

I dag er det relativt få fingeravtrykk som er lagret i utlendingsregisteret (205 654 per 09.02.16) i forhold til antall ansiktsfotografier som er lagret i utlendingsdatabasen (2 804 355 per 24.09.15). Vi har således et mye bedre referansegrunnlag ved søk på bilder enn ved søk på fingeravtrykk. Det vil ta mange år å opparbeide en database med fingeravtrykk som vil gi et like godt referansegrunnlag for søk. Ved å utnytte søkepotensialet av bildedata som ligger i utlendingsdatabasen vil det gi muligheter til identifisering og verifisering som vi ikke har med fingeravtrykk per i dag.

Fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning bør ses som komplementerende teknologier, ikke konkurrerende. Det er også et viktig personvernprinsipp at data som er registrert på en person skal være korrekt. Bruk av mer enn én biometrisk identifikator, styrker muligheten for en mer sikker og fleksibel verifisering og identifisering.

Fingrene er mer utsatt for skader og slitasje enn ansiktet. I tillegg vil det alltid være personer med dårlige fingeravtrykk hvor innrulling vil ta lang tid og matching være usikkert. Dette gjelder særlig for personer som har manuelt arbeid, for eksempel landbruk, håndverkere eller personer som arbeider med sement eller jord. Klima har også stor innvirkning på kvaliteten på fingeravtrykk. Multispektralskanning av fingrene løser denne utfordringen, men per i dag finnes dette kun som en-fingerskanner. Innrulling tar derfor noe lengre tid enn ordinært fingeravtrykksopptak, og lenger tid enn opptak av foto. En annen utfordring er funksjonshemmede eller personer med leddgikt som har problemer med å bruke fingeravtrykksskannere.

Et annet argument for å benytte ansiktsgjenkjenning, selv om man også benytter fingeravtrykksteknologi, er at ikke alle elektroniske pass inneholder fingeravtrykk. Under et møte i Technical Advisory Group for Machine Readable Travel Documents (TAG-MRDT) i ICAO (International Civil Aviation Organization) i november 2012, ble det opplyst at 101 av ca. 190 land i verden på daværende tidspunktet utstedte elektroniske pass. Kun 54 land inkluderte fingeravtrykk i tillegg til ansiktsfoto. (Nyere tall er vi ikke i besittelse av.)

Det legges også opp til at det kommende nasjonale ID-kortregisteret kun skal inneholde ansiktsfotografi, ikke fingeravtrykk.

Bruk av ansiktsgjenkjenning i alle utlendingssaker vil bidra til færre feilregistreringer og være et effektivt tiltak for å avdekke impostere (personer som utgir seg for å være en annen). Økt identitetsmisbruk i form av impostere er en tydelig trend, se rapport «*Misbruk av ID-dokumenter 2014*» fra Nasjonalt ID-senter. Dette er også noe Frontex har påpekt. Økt bruk av ansiktsgjenkjenning vil også bidra til å forebygge ID-relatert kriminalitet og bedre samfunnssikkerhet.

Med hjemmel i utlendingsloven § 100 fastsetter utlendingsforskriften § 18-1 første ledd at alle søknader om oppholdstillatelser skal inneholde fotografi. Fotografiet skal lagres i den enkelte utlendingssak jf. utlendingsforskriften § 18-2 første ledd. Det vil si at fotografiene lagres i utlendingsdatabasen.

I utlendingsloven § 100 annet ledd står det at fingeravtrykk og fotografi kan lagres «...i et register.» Dette kan forstås slik at bestemmelsen både hjemler lagring av bildedata i utlendingsdatabasen og lagring av fingeravtrykk i utlendingsregistret. Utlendingsforskriften § 18-3 regulerer søk med fingeravtrykk i utlendingsregistret og andre registre.

Vi mener det er behov for en hjemmel for utlendingsforvaltningen til å foreta biometriske søk på bilder i utlendingsdatabasen. Selv om politiets ABIS-system ikke har tatt i bruk ansiktsgjenkjenningsteknologi på nåværende tidspunkt, kan det bli mulig i løpet av kort tid.

Politiets bruk av opplysningene i registeret i forbindelse med etterforskning av straffesaker fremkommer av utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum. Vi mener det bør gå tydelig frem om dette omfatter biometrisk søketilgang både i utlendingsregistret (søk med fingeravtrykk) og utlendingsdatabasen (søk med bilde).

For Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er det usikkert om utlendingsforskriften § 19A-5 gir mulighet for direktesøk med biometri, både i utlendingsdatabasen (ansiktsbiometri) og i utlendingsregisteret (fingeravtrykk). For at PST skal kunne følge opp det ansvaret de har for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, mener vi det er behov

for en hjemmel slik at PST kan foreta biometriske søk i personopplysninger som utlendingsforvaltningen registrerer.

I høringen bemerker departementet at fotografi må tilfredsstillende visse krav til oppløsning og kvalitet for å kunne benyttes til biometrisk gjenkjenning. Det kommenteres at det forutsettes at fotografiet skal brukes til biometrisk gjenkjenning, selv om det sies at dette krever IKT-systemer som ikke er implementert ennå.

Ansiktsgjenkjenning (automatisert prosess) er et nyttig verktøy idet man kan gjøre et identifiseringssøk i en database som ville vært umulig å gjøre manuelt. Ansiktsgjenkjenning er imidlertid ikke nok. Gjennomfører man et identifiseringssøk i en database, vil man få opp et galleri av potensielle kandidater rangert etter sannsynlighet for treff i henhold til gitt algoritme. (En algoritme er et regelsett for hvordan man går frem i en prosess. I dette tilfellet, prosessen med å sammenligne ansiktsbilder.) Bruker man en god algoritme og bildene er av relativt god kvalitet, vil korrekt bilde i de fleste tilfeller være rangert som nummer én i galleriet, og saksbehandler kan raskt og enkelt velge denne uten å vurdere andre kandidater. I tvilstilfeller, for eksempel i de tilfellene man har lav bildekvalitet, eller når en sak går til retten, kan det bli nødvendig å foreta en ansiktssammenligning (manuell prosess) utført av en ekspert. Kravene til bilder for bruk til ansiktssammenligning vil være andre enn for ansiktsgjenkjenning. I ansiktssammenligning vil vi for eksempel kunne hente ut mye informasjon fra personens ører, mens ørene ikke spiller noen rolle for å foreta en ansiktsgjenkjenning. En ansiktssammenligning krever også høyere oppløsning.

Nasjonalt ID-senter anbefaler at fotografi må tilfredsstillende visse krav for å kunne benyttes til biometrisk gjenkjenning og sammenligning. Vi har i vår rapport «*Face IT – Ansiktsgjenkjenning i utlendingssaker*» (2015) kommet med anbefalinger til bildekvalitet og praksis ved opptak av ansiktsfotografi. En av anbefalingene er at utlendingsforvaltningen begynner å lagre to ansiktsfotografier i hver sak: ett originalbilde i høy kvalitet, for eksempel i henhold til ANSI/NIST-ITL 2001 SAP 50-standarden for bruk i ansiktssammenligning og identifisering, og ett av lavere kvalitet for bruk til ansiktsgjenkjenning, kortproduksjon og rask fremvisning på skjerm.

I rapporten anbefaler vi også at utlendingsforvaltningen opptar to bilder i saker hvor søkeren benytter briller, både med og uten briller. Vi anbefaler også at norske myndigheter endrer kravene til ansiktsfotografier for norske oppholdstillatelser slik at det stilles samme krav til disse bildene som de kravene som gjelder for bilder i norske reisedokumenter.

I tillegg anbefaler vi at dette kravet bør foreslås implementert i Schengenregelverket slik at bildekravene endres for Schengenvisa slik at også disse harmoniserer med kravene som stilles til bilder i norske reisedokumenter. Vi forslår også at utlendingsforvaltningen begynner å lagre EXIF-data (informasjon om kamerainnstillinger). EXIF-data vil gjøre ansiktssammenligning enklere og det vil styrke metoden når den brukes i retten.

Ettersom det etter hvert kan bli mulig å benytte ansiktsfotografier til biometrisk identifisering og verifisering, mener vi det bør gis retningslinjer for hvordan bilder skal tas i utlendingssaker, for eksempel etter mønster av passloven § 3 jf. passforskriften § 4.

I rapporten «*Face IT – Ansiktsgjenkjenning i utlendingssaker*» (2015) anbefaler vi videre at utlendingsforvaltningen lagrer ansiktsfotografier i alle utlendingssaker. I dag er det ikke en obligatorisk oppgave i saksbehandlingssystemet å lagre bilder i søknader om

oppholdstillatelse som har blitt avslått. Vi anbefaler også flere tiltak for å sikre bedre kvalitet på bildene som lagres i utlendingsdatabasen.

Punkt 11.5.2 Departementets forslag og vurdering (om utvidet adgang til opptak og lagring av biometri)

Begrepet «*biometrisk personinformasjon*» introduseres nå i overskriften til utlendingsloven § 100, og henviser både til fotografi og fingeravtrykk. Nasjonalt ID-senter synes det er bra at biometribegrepet introduseres i utlendingsloven § 100 og mener det bør synliggjøres gjennom regelverket hvordan de ulike biometriske identifikatorene kan behandles. I høringen er det i hovedsak fingeravtrykk som nevnes når bruk av biometri omtales, og ikke fotografi. Der det er ønskelig at også ansiktsgjenkjenning og ansiktssammenligning skal tas i bruk til biometrisk identifisering eller verifisering, bør begge identifikatorer omfattes. Alternativet er å inkludere egne hjemler for bruk av ansiktsbiometri.

I høringsforslaget fremgår det at det ønskes en tydeliggjøring i utlendingsloven av formålet med registrering av biometri. Forslaget til ny innledning i utlendingsloven § 100 er «*Til bruk for kontroll og senere verifisering av identitet, kan det opptas og lagres biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk av en utlending (...)*».

Ordet «*kontroll*» kan sies å dekke adgang til søk for identifisering. Vi mener at lovteksten bør være mer presis, slik at det fremkommer at formålet også er identifisering (en-til-mange søk), og ikke bare verifisering (en-til-en). Bestemmelsen i utlendingsloven § 100 kommer til anvendelse på mange søkere som ikke er, eller oppgir å ikke være, registrert tidligere.

Samtidig med registrering av et fingeravtrykk skal det søkes i utlendingsregisteret og det alminnelige fingeravtrykkregisteret. Dette dreier seg om et en-til-mange søk, altså et identifiseringssøk jf. utlendingsforskriften § 18-3. Vi mener det også bør åpnes for å foreta et biometrisk søk på ansiktsfotografi i utlendingsdatabasen.

Nasjonalt ID-senter synes det er viktig å introdusere og ta i bruk begrepene «*identifisering*» og «*verifisering*», som har et bestemt og kjent innhold i internasjonalt regelverk som for eksempel VIS-forordningen og Eurodac-forordningen.

Vi mener departementet bør vurdere om det også bør tas høyde for anvendelse av annen biometri enn fotografi og fingeravtrykk, og i stedet bruke ordlyden «*biometrisk personinformasjon, som fotografi og fingeravtrykk*». Utviklingen på feltet skjer raskt og det bør derfor legges til rette for at man kan benytte den til enhver tid best anvendelige biometri. En slik ordlyd vil kunne gi hjemmel til å bruke andre biometriske identifikatorer som for eksempel stemme og iris.

Forslag til ordlyd i utlendingsloven § 100 første ledd:

«*Til bruk for identifisering eller verifisering ved kontroll av identitet, kan det opptas og lagres biometrisk personinformasjon, som fotografi og fingeravtrykk, av en utlending som (...)*».

Punkt 11.5.2.3 Aldersgrense for opptak av biometri

Departementet foreslår at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk skal være 6 år.

Det heter videre under samme punkt at «*For lagring av ansiktsfoto foreslås det ikke noe aldersgrense. Det skal etter gjeldende rett være ansiktsfoto i alle søknader om opphold, og*

det er hensiktsmessig at det er hjemmel til også å lagre disse elektronisk for å kunne kontrollere og verifisere identitet.»

Nasjonalt ID-senter støtter begge forslagene og ser positivt på at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk settes ned til 6 år. Det at vi får flere fingeravtrykk lagret vil blant annet medføre at vi får en større gruppe personer hvor det vil bli lettere å foreta en identifisering og verifisering ved kontroll av identitet.

Punkt 11.6 Sletting av fingeravtrykk mv.

Departementet forslår å endre utlendingsforskriften slik at fingeravtrykkene til alle utlendinger som har oppholdstillatelse, uavhengig av om de har dokumentert sin identitet, først skal slettes når det er gitt norsk statsborgerskap. Dette begrunnes i kontrollbehov som er nærmere beskrevet i punkt 6.1 i høringen.

Ettersom det per i dag ikke lagres biometri av alle norske statsborgere er vi enige i at det er rimelig at fingeravtrykkene slettes når utlendingen er innvilget norsk statsborgerskap. Dette er noe vi tidligere blant annet har anbefalt i «Kartlegging av ID-arbeid – Sluttrapport» (2014).

Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder

Zybelin Beck
Seksjonsleder

Saksbehandlers navn:
Hanne Tannvik Svendsen
seniorrådgiver
hanne.svendsen@nidsenter.no
Tlf.: +47 957 27 667

Kopi: Politidirektoratet

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.