

JUSTIS- OG
BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
22/1246

Vår referanse
22/01858-2

Dato
16.06.2022

Hørings svar - Utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 3. mars 2022 med tilhørende høringsnotat om endringer i pass- og ID-kortforskriften. Høringsfrist er 3. juni 2022, men etter avtale er fristen forlenget til 17. juni 2022.

Ordnningen med nasjonalt ID-kort ble innført i 2020 og omfatter etter gjeldende rett bare norske borgere. Forslaget til nytt kapittel 2 A i pass- og ID-kortforskriften gir utenlandske statsborgere rett til nasjonalt ID-kort uten reiserett på nærmere bestemte vilkår.

EØS-borgere og mange tredjelandsborgere som er bosatt i Norge mangler i dag et ID-bevis som inneholder deres norske identitetsnummer i Folkeregisteret og er gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket. Forslaget er hjemlet i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav b og er basert på behovet for, og ønsket om, å gjøre ID-kortet bredt tilgjengelig for denne gruppen.

Datatilsynets generelle merknader

Datatilsynet stiller seg positiv til forslaget om å utvide ordningen med nasjonalt ID-kort til også å omfatte utenlandske borgere, slik at denne gruppen gis tilbud om et sikkert identitetsbevis. Vi ønsker innledningsvis å knytte noen kommentarer til de sidene av forslaget som berører behandling av personopplysninger.

Behandling av søknad om nasjonalt ID-kort innebærer behandling av flere kategorier av personopplysninger, herunder biometriske opplysninger. Det fremgår av høringsnotatet at ID-kortordningen og arbeidet med å realisere grunnlagskategorien unik i Folkeregisteret understøtter målet om «en person – en identitet i Norge», som er lagt til grunn for videreutvikling av ID-forvaltningen i Norge. Alle som får utstedt ID-kortet vil ha gjennomgått en grundig identitetskontroll med automatisert sammenligning av biometriske opplysninger. Denne ID-kontrollen gjør det mulig å «låse» et identitetsnummer i Folkeregisteret til én person ved hjelp av biometri og vil dermed også legge grunnlag for registrering av unike identiteter i Folkeregisteret. ID-kortordningen vil dermed bidra til å øke kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret, og sikre at det ikke tildeles flere identitetsnummer til samme

person. Forslaget legger opp til biometrisk sammenligning på tvers av registre for redusere risikoen for at en utenlandsk statsborger kan være registrert med ulike identiteter i forskjellige registre.

Datatilsynet vil påpeke at forslagene ikke synes å være vurdert opp mot kravene til behandling av personopplysninger i personopplysningsloven og personvernforordningen. Personvernforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven § 1 og gjelder som norsk lov. Vi mener det er uheldig at de personvernmessige sidene ved forslaget ikke er omtalt i høringsnotatet.

Grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger er nedfelt i personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav a-f. Opplysningene skal bl.a. behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte, samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelige med disse formålene. Opplysningene må videre være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, være korrekte og nødvendig oppdaterte, lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i en lengre periode enn det som er nødvendig for formålene, og behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene.

Enkelte kategorier av personopplysninger er etter forordningen gitt et særskilt vern. Dette gjelder bl.a. biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person. Behandling av slike personopplysninger er i utgangspunktet forbudt, jf. personvernforordningen art. 9 nr. 1. I forordningen art. 9 nr. 2 oppstilles det likevel flere unntak fra forbudet.

Sett hen til omfanget av behandlinger som forslaget legger opp til og personopplysningenes art vil vi særlig fremheve plikten til å vurdere personvernkonsekvenser (*Data Protection Impact Assessment - DPIA*) etter personvernforordningen art. 35.

Datatilsynet har i henhold til personvernforordningen art. 35 nr. 4 utarbeidet en liste over behandlingsaktiviteter som krever en vurdering av personvernkonsekvenser. De oppførte aktivitetene krever at det alltid gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvensene fordi det er sannsynlig at disse vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter. Listen omfatter bl.a. behandling av biometriske opplysninger for å identifisere enkeltpersoner, i følge med minst et annet kriterium. Som eksempel nevnes behandling av biometriske opplysninger for å identifisere enkeltpersoner i stor skala (særlige kategorier av opplysninger eller svært personlige opplysninger og stor skala), se <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/vurdere-personvernkonsekvenser/vurdering-av-personvernkonsekvenser/nar-ma-man-gjennomfore-en-vurdering-av-personvernkonsekvenser/>

Det er den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for å sikre at vurdering av personvernkonsekvenser gjennomføres. En eventuell vurdering av personvernkonsekvenser skal gjennomføres før behandlingen settes i gang. Dette er i samsvar med prinsippene om innebygd personvern og personvern som standardinnstilling (artikkel 25 og fortalepunkt

78). Vurderingen skal være et verktøy til bruk i beslutningsprosesser som gjelder behandlingen.

Enkelte behandlinger som ellers ville vært omfattet av plikten til å foreta en vurdering av personvernmessige konsekvenser er unntatt etter personvernforordningens art. 35 nr. 10. Unntaket kommer til anvendelse dersom lovgiver har foretatt en vurdering av personvernkonskvenser i forbindelse med vedtakelsen av rettslig grunnlag som nevnt i forordningens art. 6 nr. 1 bokstav c eller e.

De registrertes rettigheter er regulert i personvernforordningen kap. III. I tillegg er det gitt særregler i pass- og ID-kortforskriften kap. 5, jf. ID-kortloven § 9 annet ledd. Datatilsynet vil særlig fremheve at den behandlingsansvarlige etter art. 12 skal treffe egnede tiltak for å fremlegge informasjon og kommunikasjon om behandlingen på en kortfattet, åpen, forståelig og lett tilgjengelig måte og på et klart og enkelt språk. Vi vil også påpeke at personvernforordningen art. 14 regulerer hvilken informasjon som skal gis dersom personopplysninger samles inn fra den registrerte.

Nedenfor følger våre merknader til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

4 Forholdet til oppholdskort for tredjelandsborgere

Etter Schengen-regelverket har norske myndigheter plikt til å utstede Schengen-standardisert oppholdskort med ansiktsfoto og fingeravtrykk til tredjelandsborgere som får oppholdstillatelse. Oppholdskortets funksjon er å dokumentere at utlendingen har oppholdstillatelse. Departementet ber særlig om høringsinstansenes overordnede synspunkter på spørsmål knyttet til ev. videreutvikling av oppholdskortene som et alternativ til nasjonalt ID-kort.

Datatilsynet stiller seg positiv til en utredning av oppholdskortenes formål og funksjon, herunder ev. oppgradering med identitetsnummer.

5.1 ID-kortets formål og funksjon

Formålet med det nasjonale ID-kortet er at innehaveren skal kunne dokumentere sin identitet i Norge. Det fremgår av forslag til § 2 A-1 første ledd at utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort gjelder ID-kort uten reiserett. Videre fremgår det av § 2 A-1 annet ledd at ID-kortet ikke dokumenterer opphold eller andre rettigheter i Norge. Departementet viser til at en slik presisering kan ha særlig informasjonsverdi for utenlandske statsborgere, og bidra til å redusere faren for misbruk. Datatilsynet støtter forslaget.

5.2 Personkrets og krav til oppholdsgrunnlag

Den personkretsen som har rett til nasjonalt ID-kort i henhold til forslaget til § 2 A-1 er utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse eller har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven. Det kreves også norsk fødselsnummer eller d-nummer. Personkretsen omfatter bl.a. ikke asylsøkere og EØS-borgere som av ulike grunner er registrert i Folkeregisteret uten å oppholde seg her mer enn i korte perioder. Departementet peker i høringsnotatet på at utstedelse til utlendinger med løsere tilknytning til Norge og begrenset praktisk behov for ID-kortet kan øke risikoen for at kortet

omsettes på det svarte markedet og svekke tilliten til ordningen. Det gjelder særlig i mangel av utbredte løsninger for biometrisk kontroll som kan verifisere at den som fremlegger ID-kortet er dets rette innehaver.

Datatilsynet har ikke synspunkter på personkretsen og krav til oppholdsgrunnlag. Vi merker oss at det vurderes om det kan etableres en løsning for biometrisk kontroll av koblingen mellom fysisk person og fremlagt ID-dokument, men at det foreløpig ikke er klart når en slik løsning vil kunne lanseres.

5.3 Kravet til godtgjøring av identitet

Retten til nasjonalt ID-kort er betinget av at søkeren kan godtgjøre sin identitet, jf. ID-kortloven § 3 og pass- og ID-kortforskriften § 2-2. Det alminnelige kravet til godtgjøring av identitet foreslås tilpasset, slik at det for tredjelandsborgere er den identiteten som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene som skal godtgjøres.

En særlig problemstilling knytter seg til utlendinger med ID-tvil. Som påpekt i høringsnotatet er det tilfeller hvor tredjelandsborgere av ulike grunner gis oppholdstillatelse selv om de ikke har sannsynliggjort sin identitet overfor utlendingsmyndighetene, dvs. at det er mindre enn 50 % sannsynlig at den oppgitte identiteten er korrekt. Disse gruppene vil oppfylle kravene for å få nasjonalt ID-kort i forskriftens § 2 A-1, forutsatt at de overfor id-kortmyndigheten kan godtgjøre den samme identiteten som utlendingsmyndighetene har lagt til grunn ved innvilgelse av oppholdstillatelsen.

Utstedelse av nasjonalt ID-kort i slike tilfeller vil gi svar på de utfordringene Høyesterett har pekt på i dom av 31. oktober 2017 (HR-2017-2078-A). Det vil samtidig være et større avvik fra pass- og ID-kortforvaltningens grunnleggende forutsetning om sikker identifikasjon. Departementet uttaler i høringsnotatet at det å legge avgjørende vekt på at utlendingen ikke skal kunne opptre med forskjellige identiteter i Norge, og benytte ID-kortordningen som virkemiddel til å oppnå dette, innebærer en kalkulert risiko for at norske myndigheter «hvitvasker» identiteter til personer som har begått alvorlig kriminalitet i utlandet, herunder terror eller krigsforbrytelser. Departementet mener likevel at en rett til nasjonalt ID-kort for disse gruppene kan forsvares, både ut fra formålet og ut fra den kontroll som ligger til grunn for utstedelsen.

Datatilsynet har ikke innvendinger mot departementets vurdering og konklusjon. Som også Utlendingsnemnda påpeker i sitt hørings svar vil nasjonalt ID-kort i slike tilfeller ikke være dokumentasjon på personens identitet, men vil kunne bekrefte hvilke personalia utlendingen har oppgitt til norske myndigheter, og som norske myndigheter har registrert om vedkommende.

5.4 Kontroll av søknaden

Et godt, bredt og sikkert tilbud om nasjonalt ID-kort forutsetter at norske myndigheter kan føre tilfredsstillende kontroll med hvem kortet utstedes til. Det fremgår av høringsnotatet at behovet for kontroll av biometriske opplysninger er spesielt stort for nåværende eller tidligere utenlandske statsborgere, som har grunnlagsdokumenter av ulik kvalitet.

De alminnelige reglene om kontroll av søknaden i pass- og ID-kortforskriften § 2-10 vil også gjelde for søknad om ID-kort fra utenlandske statsborgere. Disse søknadene vil derfor rutinemessig gjennomgå de samme automatiserte og manuelle kontrollprosessene som søknader om pass og ID-kort fra norske borgere. Det betyr at det alltid skal gjennomføres biometrisk sammenligning mot tidligere oppføringer i pass- og ID-kortregistrene. Etter forslaget til § 2-10 annet ledd skal det i tillegg til søk i passregisteret og ID-kort-registeret gjennomføres biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret. Det fremgår av høringsnotatet at biometrisk sammenligning mot opplysningene i alle tre registrene vil gi både pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles én og samme identitet i Norge. Slik sammenligning må foretas ved automatisert ansiktsgjenkjenning, da det ikke er registrert fingeravtrykk i pass- og ID-kortregistrene.

Utlendingsloven gir i dag ikke hjemmel for utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til pass- og ID-kortmyndigheten. Datatilsynet merker seg at forslaget til § 2-10 annet ledd er utformet med forbehold om fremleggelse av og Stortingets behandling av forslag til hjemmelsgrunnlag i utlendingsloven § 100.

Ifølge høringsnotatet kan departementet ikke se at det er behov for rutinemessig biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret i alle pass- og ID-kortsaker og peker på at dette dessuten vil være uforholdsmessig ressurskrevende: *«Utlendingsregisteret inneholder store mengder data, og ansiktsfoto fra både asylsaker, visumsaker og oppholdssaker. Av hensyn til kapasitet og kvalitet i søkene må det under enhver omstendighet foretas nærmere vurderinger av muligheten for å avgrense søkene til de (mest) relevante forekomstene av biometriske opplysninger».*

Datatilsynet støtter denne tilnærmingen. Vi viser i den forbindelse til prinsippet om dataminimering, som innebærer at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Vi legger til grunn at det utarbeides nærmere rutiner for gjennomføring av biometrisk sammenligning (ansiktsgjenkjenning) mot utlendingsregisteret.

Datatilsynet merker seg ellers at det ikke anses å være behov for en særskilt regulering av søk i politiets registre ved behandling av søknader om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Slike søk kan gjennomføres innenfor rammen av politiregisterloven og politiregisterforskriften del 11. Vi vil også i denne sammenheng fremheve at behandling av personopplysninger ikke må foregå i større utstrekning enn det som er nødvendig og forholdsmessig.

5.6 Varsling, utlevering av opplysninger og tilbakekall

Det fremgår av høringsnotatet at en utvidelse av ordningen med nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere vil øke behovet for utlevering av opplysninger og varsling mellom pass- og ID-kortmyndigheten, utlendingsmyndighetene og Skatteetaten.

Datatilsynet bemerker at utlevering av personopplysninger må skje innenfor rammen av gjeldende taushetspliktbestemmelser. Det må videre foreligge et rettslig grunnlag for

behandlingen, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1. Utlevering av særlige kategorier av personopplysninger krever i tillegg at det foreligger et grunnlag etter art. 9 nr. 2.

Etter ID-kortloven § 12 første ledd bokstav d kan opplysninger fra ID-kortregisteret utleveres til politiet til bruk i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å avgi opplysninger om egen identitet, jf. utlendingsloven § 83. Utlevering av opplysningene kan skje i form av direkte søk, jf. ID-kortloven § 12 annet ledd. Det fremgår av høringsnotatet at når ID-kortordningen utvides til utenlandske statsborgere får også andre utlendingsmyndigheter, blant annet Utlendingsdirektoratet, et klart behov for samme informasjon for samme formål.

ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav c gir hjemmel for presiserende og supplerende regler i forskrift om hvem som kan få utlevert opplysninger fra ID-kortregisteret. I merknadene til bestemmelsen i Prop. 66 L (2014-2015) viste departementet til at behovet for nærmere regulering blant annet må ses i sammenheng med utviklingen av kontrollverktøy og eventuelle praktiske behov som viser seg etter innføringen av ID-kortordningen. Etter departementets syn er det behov for å ta forskriftshjemmelen i bruk for å klargjøre at opplysninger fra ID-kortregisteret kan utleveres også til Utlendingsdirektoratet. Forslaget til § 5-3 a innebærer at opplysninger fra ID-kortregisteret kan utleveres til utlendingsmyndighetene til bruk for deres arbeid med identitetsavklaring etter utlendingsloven.

Datatilsynet ser at det vil være behov for å utlevere opplysninger fra ID-kortregisteret til utlendingsmyndighetene for det formål å avklare en persons identitet i sak etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 83. Vi har ikke innvendinger mot forslaget.

Vi merker oss ellers at utlendingsloven § 83 a og utlendingsforskriften § 17-7 a anses å gi tilstrekkelig vide rammer for å behandle, herunder registrere, opplysninger fra ID-kortmyndigheten av betydning for avklaring og verifisering av tredjelandsborgeres identitet.

Dersom det er spørsmål til vårt hørings svar, eller dere ønsker våre synspunkter utdypet, kan saksbehandler Maren Vaagan kontaktes (maren.vaagan@datatilsynet.no).

Med vennlig hilsen

Janne Stang Dahl
fungerende direktør

Maren Vaagan
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.