



Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
2014/144088

Vår referanse:
201700171-12 008

Sted, Dato
Oslo, 17.03.2017

HØRINGSSVAR - FORSLAG OM NY FORSKRIFT TIL LOV OM FOLKEREISTRERING

Vi viser til Skattedirektoratets høringsbrev av 09.01.2017 og kommunikasjon om behov for utsatt frist. Vi beklager sen oversendelse.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende organer. Tilbakemeldinger fra Politiets utledningsenhet, Oslo politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt er innarbeidet i merknadene. Høringen er også forelagt Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), som er administrativt underlagt Politidirektoratet.

Til § 2-2-2 – varighet av D-nummer

Etter § 2-2-2 skal D-nummer ha en gyldighetstid på fem år, deretter blir de satt inaktive. Det er tatt inn bestemmelse i § 2-2-4 som gir adgang til å reaktivere D-nummer.

Politiets utlendingsenhet påpeker at gyldigheten av D-nummer bør gjøres begrenset for å unngå misbruk, og framholder at det derfor bør vurderes om fem års gyldighetstid er for lenge. I utlendingssaker er det svært sjelden at saksbehandling av en søknad om opphold strekker seg utover tre år. Politiets utlendingsenhet mener derfor at man bør vurdere å sette gyldighetstiden til tre år og viser til at bestemmelsen om reaktivering vil kunne ivareta eventuelle tilfeller med for kort gyldighetstid. Politidirektoratet deler Politiets utlendingsenhets oppfatning og mener at det i lys av reaktiveringsbestemmelse bør kunne fastsettes en gyldighetstid på tre år.

Til § 3-1-1 – registrering av underkategorier og tilleggsopplysninger

Bestemmelsen om registrering av vergemål videreføres i § 3-1-1 bokstav r (med det tillegg at høringsnotatet presiserer at bestemmelsen også vil omfatte oppnevnt verge for mindreårige bosatte asylsøkere). Politiet har ikke i dag folkeregisteropplysninger om vergemål fra Evry. Selv om det er registrert en postadresse som politiet har tilgang til å se, er det likevel ikke tilstrekkelig til å vite at en person er satt under vergemål. Sør-Vest politidistrikt opplyser at de i et økende antall familiesaker ser at referansen er psykisk utviklingshemmet etc. Det ville lette saksbehandlingen og vurderingen av om det foreligger proforma/tvang, dersom politiet raskt kunne få stadfestet at referansen er satt under vergemål. Denne opplysningen burde politiet ha tilgang til.

Politidirektoratet

Til § 3-2-1 – grunnlaget for registrert identitet

Den nye folkeregisterloven § 3-2 hjemler adgang til å registrere opplysninger om på hvilket grunnlag vedkommendes identitet er registrert. Etter bestemmelsen skal det registreres om identiteten er unik, kontrollert eller ikke kontrollert. Forskriftshjemmel er gitt i bestemmelsens annet ledd.

Utkastet til forskrift § 3-2-1 angir at identiteten skal angis som unik når "det foreligger biometriske data om personene i et nasjonalt biometriregister og disse er kontrollert for unikhet". Videre skal en persons identitet registreres som "kontrollert" hvis den er registrert på grunnlag av fødselsmelding eller kontrollert ved personlig fremmøte for Skatteetaten eller utlendingsforvaltningen med fremvisning av pass eller tilsvarende.

Det framgår av Prop 164 L (2014-2015) kap. 10 at en kategorisering av en identitet som unik fordrer biometrisøk mot andre biometriregistreringer. Det uttales også at flere "rettslige og tekniske forhold må utredes nærmere og avklares før det eventuelt kan etableres "unik" identitet i Folkeregisteret, og det vil være et langsiktig prosjekt å fylle registeret med kvalifiserte opplysninger om unik identitet". Videre forutsettes at de "nærmere detaljer i ordningen foreslås fastsatt i forskrift, herunder bestemmelser som klargjør hvilken kontroll som skal være gjennomført i de forskjellige kategoriene".

Politidirektoratet vil bemerke at det i høringsnotatet ikke framgår noen vurderinger eller forutsetninger som gir anvisning på hvilken praktisk kontroll som gjelder ved anvendelsen av forskriftsbestemmelsen.

Etter Politidirektoratets oppfatning er det å søke i registre som inneholder biometri et skritt i riktig retning for å få bedre kontroll på at individer ikke er registrert i Folkeregisteret under flere identiteter.

I tilknytning til forskriftens forutsetning om søk i "nasjonalt biometriregister", vil vi påpeke at det ikke foreligger noe sentralt biometriregister, men flere biometriregistre, som DNA-registeret og fingeravtrykksregisteret. I passregisteret er biometri registrert som ett av flere informasjonselementer. Dersom forutsetningen er søk opp mot flere registre, foreslår vi i stedet å benytte formuleringen "register som inneholder biometriske opplysninger". For øvrig er formuleringen om at man må være "kontrollert for unikhet" ikke helt treffende for formålet, poenget må vel være at man ev. får *bekreftet* at vedkommende ikke er registrert med annen identitet.

Videre vil vi bemerke at det ikke vil være tilstrekkelig å få bekreftet at personen ikke positivt er gjenfunnet i registre annetsteds, dersom målsettingen med å søke i registre med biometriske opplysninger er å få en bekreftelse på at personens biometri ikke nå eller senere kan tilknyttes andre registrerte identiteter. Uansett om man har ett felles biometriregister eller som i dag flere registre, vil i prinsippet søket ikke gi et svar på om identiteten på den måten er unik i Norge før eventuelt *alle* er registrert med biometri.

I dag vil sikkerheten for at det er en unik identitet være relativ, og den vil avhenge av hvilke registre det skal søkes i, hvem som er registrert der og hvor mange.

Hvilken biometri som benyttes er også vesentlig. Politiet planlegger i 2018 å ta i bruk automatiserte en-til-mange-søk med ansiktsfoto (ansiktsgjenkjenning/-sammenligning) for å

kontrollere om en pass- eller ID-kortsøker tidligere har søkt om ID-dokumenter fra politiet i en annen identitet. Slike søk benyttes for å forhindre at utstedelsesprosessen "hvitvasker" en dobbel identitet, eller en identitet som er stjålet eller lånt fra en annen norsk borger. Automatiserte en-til-mange-søk med ansiktsfoto (ansiktsgjenkjenning/-sammenligning) er derimot ikke en metode som kan avgjøre med hundre prosent sannsynlighet om den samme personen er registrert under en annen identitet. Kontroll av biometri vil av natur ha en feilprosent (falsk avvisning). Kvaliteten på algoritmene i ansiktsgjenkjenningssystemet, fotokvalitet på fotoene i registeret og alder på personen er noen av faktorene som er av avgjørende betydning for hvor stor feilprosenten er, og hvor treffsikkert søket er. Videre er politiet avhengig av et kompetent ekspertmiljø med tilstrekkelig bemanning for å avgjøre om mulige treff er reelle eller ikke. Først når politiet har prøvd ut ansiktsgjenkjenning over tid vil vi ha erfaringer med hvor presist slike søk er. Basert på erfaringer fra andre land kan det likevel legges til grunn at sammenlignet med bruk av fingeravtrykksgjenkjenning, gir ansiktsgjenkjenning/ansiktssammenligning, som også er en mer ressurskrevende metode, ikke like entydige svar som ved bruk av fingeravtrykk som identifikator. Med andre ord vil bruk av ansiktsgjenkjenning gi en mindre grad av sannsynlighet enn for at det eksisterer kun én person med den registrerte identiteten.

Til kap. 4 – hvem som skal regnes for bosatt i Norge

Oppholdstillatelser som ikke gir grunnlag for å anses bosatt

Forskriften § 4-4-1 angir to typer oppholdstillatelser som ikke gir grunnlag for bostedsregistrering i relasjon til lovens § 4-1 første ledd. Vi bemerker at overskriften i utkastet, "lovlig opphold", ikke er dekkende for innholdet i bestemmelsen. (Begrepet "lovlig opphold" har også forskjellig innhold i ulike sammenhenger. Eksempelvis er det krav om lovlig opphold for å inngå ekteskap i Norge, men hva som utgjør lovlig opphold for det formålet er særskilt regulert.)

Særlig om ofre for menneskehandel

POD v/Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har fått innmeldt fra hjelpetiltak for ofre for menneskehandel at personer som har hatt tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 og som har fått fødselsnummer, ikke får videreført fødselsnummeret dersom de søker beskyttelse. Personene får heller ikke generert D-nummer etter først å ha fått fødselsnummer, og de blir meldt utvandret selv om de har søkt beskyttelse. Det er i dag *ikke* krav etter utlendingsregelverket om å søke annen tillatelse senest en måned før utløp av en § 8-3-tillatelse. Det er usikkert om personer som får status som "utmeldt" får tilgang til samme samfunnstjenester som ved status bosatt, selv om de har søkt beskyttelse. KOM påpeker at det bør vurderes tiltak i regelverket som sikrer at tildelt fødselsnummer kan benyttes for ofre for menneskehandel som søker beskyttelse etter først å ha hatt oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3, og at personene ikke blir registrert som utmeldt av Folkeregisteret.

Til § 5-17 – bostedsregistrering av personer på institusjon

I utkastet til forskriften § 5-1-7 legges det opp til at det bare er personer som ellers ville ha blitt registrert uten fast bopel som vil bli registrert med adressen til institusjonen de oppholder seg på.

Oslo politidistrikt framholder at de påtreffer eller tar hånd om et ikke lite antall eldre som ikke er i stand til å gjøre godt rede for hvor de bor. Politiet vil da bringe personen til oppgitt adresse i Folkeregisteret. Er personen egentlig bosatt på institusjon, blir dette uheldig og

tidkrevende. Beholdes den opprinnelige adressen når man flytter til sykehjem, bør Folkeregisteret uansett vise korrekt *oppholdsadresse* i tillegg til den folkeregistrerte adressen.

Til § 6-5-4 – identitetsfastsettelse for utenlandske borgere

Det følger av høringsnotatet at utlendingsmyndighetene skal oversende informasjon om personens identitetsfastsettelse og opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere om det er grunnlag for bostedsregistrering i Norge. Bestemmelsen innebærer at identitetskontrollen som er foretatt av utlendingsmyndighetene legges til grunn av folkeregistermyndigheten. I høringsnotatet framgår at dette er tatt inn for å sikre en mer effektiv offentlig forvaltning, og bidra til økt kontroll ved at folkeregistermyndigheten og utlendingsmyndighetene har samme informasjon i sine registre.

Politidirektoratet vil bemerke at politiet har et generelt ansvar for å avklare identiteten til utlendinger for å utføre oppgaver etter utlendingsloven og for å ivareta samfunnssikkerheten. Politiet utøver dette ansvaret ved grensekontroll, kontroll på territoriet, forberedende behandling av utlendingssaker, EØS-registreringer samt uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge.

Identitetsproblematikk er, og vil fortsette å være, en av de største utfordringene på utlendingsfeltet i tiden fremover. Vi viser til nærmere beskrivelse av problemstillingene i Politidirektoratets hørings svar av 28. mai 2015 til forslag til ny folkeregisterlov. Politidirektoratet mener derfor det er positivt at det legges til rette for økt effektivitet og økt kontroll av identitetsopplysninger. Vi vil samtidig bemerke at registrerte opplysninger aldri blir mer sikre enn underlagsmaterialet og viser til Politiets utlendingsenhets merknader til høringsnotatet til forslag til ny folkeregisterlov.

Etter gjeldende regelverk og praksis i utlendingssaker, blir biometriske data i form av fingeravtrykk lagret i asylsaker, mens det i andre saker (oppholdssaker) bare lagres fingeravtrykk i et fåtall saker. Avtrykkene skal slettes etter en viss periode. Dette er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 18-4. Endringer i utlendingsloven med ikrafttredelse 1. oktober 2016 legger til rette for utvidet opptak, lagring og bruk av fingeravtrykk og ansiktsfoto i identifiseringshensikt. Utlendingsloven legger dermed til rette for at utlendingsmyndighetene kan utvikle kapasitet til å oppta fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle som søker oppholdstillatelse, og at det kan foregå lagring og sammenligningssøk i større grad enn i dag. Foreløpig er det imidlertid ikke praktisk tilrettelagt for å oppta biometrisk personinformasjon i alle oppholdssaker.

Mulighetene for å kunne kontrollere "unikhet" overfor utenlandske borgere (tredjelandsborgere) vil på sikt bli bedre. Kobling av biometriske data fra ulike registre vil sikre bedre kontroll og bidra til bedre kvalitet på de registrerte opplysningene. Vi vil samtidig understreke at kontroll for "unikhet" ikke er noen garanti for at den registrerte identiteten er ekte.

Når det gjelder kategorien "kontrollert" vil vi påpeke at det i denne gruppen vil være stor variasjon med hensyn til hva slags dokumentasjon som eventuelt er fremlagt, hvilken notoritet dokumentene har og hvilke undersøkelser som er foretatt for å avklare identiteten i utlendingssaken.

Til § 9-2-1 – endring av fødselsdato

Etter § 9-2-1 annet ledd kan fødselsdato "i særlige tilfeller endres når det foreligger

dokumentasjon som gir sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene er korrekte". Høringsnotatet gir ikke veiledning mht. hva som kan utgjøre slik "særlige forhold" som kan medføre at fødselsdato kan endres når vilkåret om sannsynlighetsovervekt er oppfylt. Sør-Vest politidistrikt opplyser at politiets førstelinje i enkelte saker har lagt merke til at fødselsdato ikke burde vært endret i Folkeregisteret og at utlendingsforvaltningen burde ha vært kontaktet for vurdering av identitetsendring, og hvorvidt grunnlaget for oppholdstillatelse var falt bort.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Geir Jonatan Sharabi
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur