



Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen

**Deres referanse:** 19/3470  
**Vår referanse:** 2019/312  
**Dato:** 15.10.2019

Levert elektronisk på regjeringen.no

## Høring – forslag til endringer i utlendingsloven m.m. om opptak og lagring av biometri i utlendingssaker

### 1. Innledning og anbefaling

Vi viser til høringsbrev av 15. juli 2019 om forslag til endringer i utlendingsloven m.m. om opptak og lagring av biometri i utlendingssaker, med høringsfrist 15. oktober 2019.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er et uavhengig offentlig organ som har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.<sup>1</sup> NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat. NIMs rolle vil primært være å foreta en vurdering av hvordan de foreslåtte lovendringene forholder seg til Norges menneskerettslige forpliktelser. Det er i utgangspunktet ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten av forslagene eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle menneskerettslige forpliktelser.

Lovforslaget er teknisk og komplekst. NIMs høringsuttalelse konsentrerer seg om politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister for etterforskningsformål, som vi mener bør utredes og vurderes nærmere opp mot menneskerettslige forpliktelser.

Det å synliggjøre at og hvordan lovgiver har vurdert og avveid de relevante EMK-momentene i forarbeidene på en god måte, kan være viktig, ikke bare som veiledning for riktig rettsanvendelse, men også for EMDs senere vurderinger av norske saker: Den prøvingen EMD foretar er subsidiær, avveiningen mellom rettigheter og politiske interesser skal foretas av nasjonalstatene. Når statene på en grundig og forsvarlig måte synliggjør og begrunner sine avveininger, og disse avveiningene er gjort på bakgrunn av hensyn som er forenlige med EMK og EMDs praksis, vil EMD være mer tilbøyelig til å gi statene en videre skjønnsmargin og i mindre grad overprøve statenes egen vurdering.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1.

<sup>2</sup> Se mer om dette i NIMs årsmelding for 2016, Dokument 6 (2016-2017), s. 19-20. Årsmeldingen er tilgjengelig på [www.nhri.no](http://www.nhri.no).

NIM minner også om at «dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte», jf. utredningsinstruksen § 2-2. Dette innebærer at menneskerettslige spørsmål skal gis en begrunnet vurdering i lys av relevante rettskilder.

## 2. Kort om forslaget

Departementet foreslår å utvide bruken av biometri i utlendingssaker. Utlendingsloven gir allerede i dag en vid hjemmel for at det *kan* opptas og behandles biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk.<sup>3</sup> I utlendingsforskriften § 18-1 annet ledd presiseres det i hvilke typer saker det *skal* opptas slik personinformasjon. Dette omfatter blant annet alle saker hvor en person søker asyl, søknader om oppholdstillatelse som familiemedlem til en utlending som har søkt asyl, saker hvor utlendingen ikke kan dokumentere sin identitet og utvisningssaker. Videre følger det av forskriften § 18-1 første ledd at alle søknader om oppholdstillatelse på annet grunnlag skal inneholde ansiktsfoto.

Lovforslaget innebærer blant annet at det skal tas opp og lagres også fingeravtrykk av alle som søker oppholdstillatelse, uansett grunnlaget for søknaden. Det foreslås videre at fingeravtrykk som opptas i forbindelse med visumsøknader, og som i dag lagres i Visa Information System (VIS), nå også skal lagres i utlendingsregisteret. I tillegg foreslås det at fingeravtrykkene skal kunne beholdes i registeret vesentlig lenger enn etter gjeldende regelverk, i de fleste tilfeller i inntil 20 år fra registreringen. For utenlandske borgere som får norsk statsborgerskap, skal imidlertid fingeravtrykkene slettes senest ved utstedelse av norsk pass. Den foreslåtte lagringstiden ligger godt over tilsvarende regler i de andre nordiske land, og er også høyere enn Schengens interne registre (VIS, Eurodac, EES).

Forslaget er begrunnet i «kontrollhensyn, hensynet til de behov som melder seg i forbindelse med parallelle prosesser om modernisering av folkeregisteret og innføring av nasjonale ID-kort, m.v.».<sup>4</sup> Videre blir «hensynet til de fordeler biometriregistre kan gi brukerne selv, med hensyn til å godtgjøre sin egen identitet», fremhevet som viktig.

Etter utlendingsloven § 100 annet ledd annet punktum kan politiet bruke utlendingsmyndighetenes fingeravtrykksregister i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Økt bruk av biometri i utlendingssaker medfører derfor også at politiet i etterforskningsøyemed vil ha tilgang til fingeravtrykkene til alle utenlandske borgere som har søkt en eller annen form for oppholdstillatelse i Norge, samt alle som søker visum.

---

<sup>3</sup> Utlendingsloven § 100.

<sup>4</sup> Høringsbrevet punkt 2.2.

### 3. NIMs vurdering

#### 3.1. Menneskerettslige utgangspunkter

Det følger av Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 nr. 1 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv.<sup>5</sup> Inngrep i retten til privatliv kan gjøres på særskilt oppstilte vilkår som fremgår av EMK art. 8 nr. 2. I vurderingen av om det foreligger et inngrep, har Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) lagt til grunn at den «will have due regard to the specific context in which the information at issue has been recorded and retained, the nature of the records, the way in which these records are used and processed and the results that may be obtained».<sup>6</sup>

Det har skjedd en utvikling i EMDs praksis når det gjelder synet på fingeravtrykk. Tidligere ble fingeravtrykk ansett som et nøytralt identifikasjonsmiddel, hvis innhenting og lagring ikke var ansett som et inngrep i privatlivet.<sup>7</sup> Denne sontringen ble opphevet ved storkammerdommen *S. og Marper v. Storbritannia* i 2008, og EMD anser lagring av fingeravtrykk som et inngrep i retten til privatliv.<sup>8</sup> I tillegg til lagringen, vil også selve innsamlingen og bruken av personopplysningene innebære inngrep.

Inngrep i privatlivet er etter EMK artikkel 8 nr. 2 kun tillatt dersom det har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. For lagring av fingeravtrykk stiller EMD visse krav til den nasjonale lovhjemmelen:

«It reiterates that it is as essential, in this context, as in telephone tapping, secret surveillance and covert intelligence-gathering, to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness.»<sup>9</sup>

EMD har lagt til grunn at disse spørsmålene ofte har nær sammenheng med spørsmålet om det konkrete inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn.<sup>10</sup> Et inngrep tilfredstiller dette kriteriet dersom «it answers a “pressing social need” and, in particular,

---

<sup>5</sup> Grunnloven § 102 skal i henhold til Rt. 2015 s. 93 tolkes i lys av sine internasjonale forbilder, herunder EMK artikkel 8. Departementet har redegjort for de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene for forslaget i høringsbrevet punkt 5. NIM går derfor ikke nærmere inn på dette her. Punkt 3.1 i høringsuttalelsen er derfor ment som en introduksjon til NIMs videre vurderinger, i tillegg til at vi fremhever enkelte forhold som ikke er omhandlet i departementets redegjørelse, som viderefremidling av innhentet personinformasjon.

<sup>6</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 67.

<sup>7</sup> Lorentzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 3. utgave 2011, s. 656.

<sup>8</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 85-86.

<sup>9</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 99

<sup>10</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 99.

if it is proportionate to the legitimate aim pursued and of the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. »<sup>11</sup>

Videre legger EMD vekt på om det foreligger tilstrekkelige garantier mot misbruk og vilkårlighet, særlig når det gjelder automatisert bruk av personopplysninger:

«The need for such safeguards is all the greater where the protection of personal data undergoing automatic processing is concerned, not least when such data are used for police purposes. The domestic law should notably ensure that such data are relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are stored; and preserved in a form which permits identification of the data subjects for no longer than is required for the purpose for which those data are stored. »<sup>12</sup>

EMD har videre lagt til grunn at også *videreformidling* av innhentet informasjon innebærer et inngrep i retten til privatliv, ettersom opplysningene blir gjort kjent for en større krets.<sup>13</sup> Dette innebærer at også videreformidling av slike opplysninger må tilfredsstillende inngrepskriteriene i EMK artikkel 8 nr. 2.<sup>14</sup>

Departementet har i et tidligere høringsbrev argumentert for at ikke all videreformidling av opplysninger anses som et inngrep dersom opplysningene kan anses å være avgitt frivillig. I forlengelsen av dette er det videre argumentert for at opplysninger som er avgitt i asylintervju er avgitt frivillig. Dette under henvisning til EMDs avgjørelse i *H. og J. v. Nederland*.<sup>15</sup> Slik NIM ser det synes det som om departementet strekker det som kan utledes av denne dommen litt langt. Spørsmålet i denne saken var om opplysninger om

---

<sup>11</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 101.

<sup>12</sup> *S. og Marper v. Storbritannia* (30562/04 og 30566/04), avsnitt 103.

<sup>13</sup> *M.S. v. Sverige* (74/1996/693/885), avsnitt 35, som angikk en persons legejournal. Denne var blitt utlevert fra behandlende lege til Försäkringskassan i forbindelse med et krav om abeidsskadeforsikring. EMD anså dette som et inngrep i kvinnens rett til privatliv, og uttalte at selv om journalen «remained confidential, they had been disclosed to another public authority and therefore to a wider circle of public servants[...] Moreover, whilst the information had been collected and stored at the clinic in connection with medical treatment, its subsequent communication had served a different purpose, namely to enable the Office to examine her compensation claim. It did not follow from the fact that she had sought treatment at the clinic that she would consent to the data being disclosed to the Office [...] Having regard to these considerations, the Court finds that the disclosure of the data by the clinic to the Office entailed an interference with the applicant's right to respect for private life guaranteed by paragraph 1 of Article 8. It remains to be determined whether the interference was justified under paragraph 2 of Article 8.” Se også *Weber og Saravia v. Tyskland* (54934/00), avsnitt 79 hvor det fremgår: «Consequently, the impugned provisions of the amended G 10 Act, in so far as they authorise the interception of telecommunications, interfere with the applicants' right to respect for their private life and correspondence. Furthermore, the Court, like the Federal Constitutional Court, takes the view that the transmission of data to and their use by other authorities, which enlarges the group of persons with knowledge of the personal data intercepted and can lead to investigations being instituted against the persons concerned, constitutes a further separate interference with the applicants' rights under Article 8 (see, *mutatis mutandis*, *Leander v. Sweden*, 26 March 1987, § 48, Series A no. 116; *Amann v. Switzerland* [GC], no. [27798/95](#), § 70, ECHR 2000-II; and *Rotaru v. Romania* [GC], no. [28341/95](#), § 46, ECHR 2000-V).” (Vår utheving).

<sup>14</sup> *M.S. v. Sverige* (74/1996/693/885), avsnitt 35.

<sup>15</sup> *H. og J. v. Nederland* (978/09 og 992/09).

tortur mv. som fremkom i asylintervjuene til klagerne, og som nederlandske myndigheter var forpliktet til å straffeforfølge etter flere internasjonale konvensjoner, var avgitt under tvang i den forstand at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 var krenket. EMD mente uskyldspresumsjonen ikke var krenket. Det var også anført at videreformidlingen av informasjonen fra asylintervjuet til påtalemyndigheten var et brudd på retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Denne anførselen fant EMD åpenbart grunnløs. Slik NIM ser det har ikke denne saken særlig overføringsverdi knyttet til spørsmålet om videreformidling av fingeravtrykk fra utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister til bruk i politiets etterforskning er et inngrep i retten til privatliv. EMD begrunner ikke hvorfor denne anførselen anses åpenbar grunnløs, og det er derfor vanskelig å trekke noen klare konklusjoner. En mulig forklaring kan være at domstolen mente at inngrepet åpenbart var nødvendig og forholdsmessig og derfor innenfor rammene som EMK artikkel 8 nr. 2 oppstiller.

### 3.2. *Opptak, lagring og bruk for utlendingsforvaltningsmessige formål*

NIM har ingen merknader til lovforslaget når det gjelder opptak, lagring og bruk av fingeravtrykk knyttet til *utlendingsforvaltningsmessige formål*. Departementet har redegjort for de menneskerettslige rammene for slike inngrep, og har også redegjort for hvorfor dette inngrepet i retten til privatliv er *nødvendig* og hvorfor det anses *forholdsmessig* og ligger innenfor det folkerettslige handlingsrommet. Disse vurderingene ligger innenfor statens menneskerettslige handlingsrom.

### 3.3. *Politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister for etterforskningsformål*

Da politiet i sin tid ble gitt hjemmel til å søke i utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister som ledd i etterforskning av straffbare handlinger, var dette begrunnet i at man måtte gi «politiet et effektivt virkemiddel i sitt arbeid med å bekjempe organisert, internasjonal kriminalitet.»<sup>16</sup> Lovforslagets forhold til menneskerettighetene ble den gang ikke eksplisitt vurdert. Flere høringsinstanser påpekte problemstillingen knyttet til en eventuell fremtidig økning i personkretsen, og andre var kritisk til at det ble åpnet for bruk av registeret til andre formål enn det personopplysningene var innhentet for.<sup>17</sup> Selv om formålet med lovendringen var bekjempelse av organisert internasjonal kriminalitet, ble strafferammen for politiets tilgang til å søke i registeret satt til fengsel i

---

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 49 (2002-2003), punkt 2.1.3.

<sup>17</sup> Datatilsynet var også skeptisk til bruken av registeret for andre formål. De uttalte at de var «kritiske til at et register som er opprettet for et spesifikt formål (identifisering) skal brukes til et helt annet formål (etterforskning). Konsekvensen av forslaget blir at man etablerer et særskilt middel for å etterforske kriminalitet som gjelder en kategori mennesker og ikke de øvrige.»

mer enn seks måneder. Det er få straffebud som har en strafferamme på seks måneder eller mindre. Politiet har med andre ord adgang til utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister i sin etterforskning av de fleste typer straffbare handlinger.

Etter det NIM har kunnet bringe på det rene, har ikke videreformidling av personinformasjon fra utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister til bruk i politiets etterforskning vært vurdert i en menneskerettslig kontekst siden hjemmelen ble etablert.

I Prop. 90 L (2015-2016) *Innstramninger II*, fremgikk det riktignok at departementet hadde vurdert forholdsmessigheten av at politiet fikk tilgang til fingeravtrykkene til en større personkrets enn tidligere. Det ble påpekt at «det utvidede sammenlikningsgrunnlaget er [...] ikke et resultat av endrede regler i politiets tilgang, men et resultat av at flere enn tidligere blir registrert.» Det ble videre fremhevet at det var naturlig å se hen til at politiet i etterforskningssammenheng har tilgang til passregisteret, hvor norske borgere er registrert. Det fremgår ikke at det ble foretatt en vurdering av hvordan politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister for etterforskningsformål forholdt seg til de skranker som er oppstilt i EMDs praksis.

NIM stiller spørsmål ved sammenlikningen med politiets tilgang til passregisteret i etterforskningsøyemed. Som departementet selv påpeker, lagres ikke norske borgeres fingeravtrykk i passregisteret, men kun i selve passet. Fingeravtrykkene til norske borgere vil derfor ikke være søkbare på samme måte som fingeravtrykk som lagres i utlendingsregisteret. Ansiktsfoto, som lagres i passregisteret og som politiet derfor har tilgang til også for norske borgere, har ikke den samme etterforskningsmessige betydning som et fingeravtrykk.

Den samme begrunnelsen som i Prop. 90 L (2015-2016) er lagt til grunn i departementets høringsbrev.

En reell menneskerettslig vurdering av *politiets tilgang* til utlendingsmyndighetens fingeravtryksregister for *etterforskningsformål* er etter det NIM har kunnet bringe på det rene ikke gjort tidligere. Slik videreformidling av opplysninger fra utlendingsregisteret utgjør som tidligere nevnt også et inngrep i privatlivet, som på selvstendig grunnlag må vurderes opp mot EMKs inngrepskriterier. NIM mener derfor at departementet i det videre lovarbeidet bør vurdere og redegjøre for hvorvidt dette inngrepet er innenfor de rammer menneskerettighetene oppstiller.

NIM er enig med departementet i at bruken av registeret for *utlendingsrettslige formål*, skiller seg fra det som var oppe til diskusjon i *S. og Marper v. Storbritannia* og *M.K v. Frankrike*, og at det kan være mindre stigmatiserende å stå oppført i utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister enn i politiets fingeravtryksregister. Men så lenge utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister i realiteten er en «forlenget arm» av politiets eget fingeravtryksregister, i den forstand at politiet i etterforskningsøyemed også har tilgang til dette registeret, er det naturlig å se hen til de

rammene EMDs praksis oppstiller når det gjelder politiets egen adgang til å lagre fingeravtrykk.<sup>18</sup> Her er ikke statens skjønnsmargin så stor. Departementet bør derfor nøye vurdere nødvendigheten av å gi politiet tilgang til fingeravtrykkene til alle utenlandske borgere som har søkt oppholdstillatelse og visum i Norge i etterforskningen av et svært bredt spekter av straffbare handlinger, opp mot de personvernmessige forholdene.<sup>19</sup> NIM viser til at EMD har vært kritisk til systemer som tillater svært lang lagringstid for fingeravtrykk av personer som har vært mistenkt, men ikke domfelt for en straffbar handling. Domstolen legger videre vekt på rettssikkerhetsmekanismer slik som lagringstid, muligheten for sletting av opplysningene med videre,<sup>20</sup> og har understreket at særskilte hensyn gjør seg gjeldende når det gjelder barns personopplysninger.<sup>21</sup>

**NIM anbefaler at departementet i det videre lovarbeidet vurderer og redegjør for de menneskerettslige rammene for politiets bruk av utlendingsmyndighetenes fingeravtryksregister for etterforskningsformål.**

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen  
fung. direktør

Anniken Barstad Waaler  
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>18</sup> I henhold til straffeprosessloven § 160 kan politiet ta foto og fingeravtrykk av personer som mistenkes eller er dømt for en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff, og for personer som er besluttet utvist eller utlevert til fremmed stat. Foto og fingeravtrykk skal slettes når den mistenkte/siktede «får sin sak endelig avgjort på en måte som ikke tilkjenner at han er skyldig», jf. forskriften § 46-15 annet ledd, og dersom vedkommende frifinnes jf. forskriften § 46-15 første ledd. For personer som domfelles, kan foto og fingeravtrykk lagres i inntil 5 år etter at «vedkommende er død eller tidligere dersom fortsatt registrering åpenbart ikke lenger vil være hensiktsmessig», jf. forskriften § 46-15 første ledd annet punktum. Det er videre gitt regler for klage på registreringen m.v. Politiets egen adgang til å oppta, lagre og bruke fingeravtrykk synes derfor innenfor de rammene EMD oppstiller i *S. og Marper v. Storbritannia*.

<sup>19</sup> *S. og Marper v. Storbritannia*, avsnitt 112. Se også avsnitt 120, hvor domstolen blant annet uttaler at «such an indiscriminate and open-ended retention regime as the one in issue calls for careful scrutiny [...]».

<sup>20</sup> *S. og Marper v. Storbritannia*, avsnitt 119 og *M.K. v. Frankrike*, avsnitt 42.

<sup>21</sup> *S. og Marper v. Storbritannia*, avsnitt 124.