



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/741

Vår referanse:
201901073-4 008

Sted, Dato
Oslo, 14.06.2019

**SVAR FRA POLITIDIREKTORATET - HØRINGSBREV - NY FORSKRIFT OM
PASS OG NASJONALT ID-KORT**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 07.03.2019 med høringsnotat med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet (PU), Politi høyskolen (PHS) og samtlige politidistrikter. Vi har mottatt innspill fra Kripos, PU, Innlandet, Vest, Øst, Troms, Trøndelag og Oslo politidistrikt. Innspillene er delvis innarbeidet i direktoratets høringssvar, samt følger vedlagt i kopi.

Politidirektoratet gir innledningsvis enkelte språklige tilbakemeldinger, før vi gir bemerkninger til de enkelte bestemmelsene. Vi anser at vi ved dette også dekker de punkter hvor departementet har bedt om høringsinstansenes syn særskilt.

1. Språklige tilbakemeldinger

Politidirektoratet har merket seg at forskriften ikke er konsekvent i bruken av ubestemt og bestemt form av substantiv. Eksempelvis benyttes ordet "søker" i § 2-2, mens "søkeren" benyttes i § 2-3. Det samme gjelder ordet "innehaver", som er benyttet i blant annet §§ 3-4, 4-1 og 4-3, mens ordet "innehaveren" er blitt benyttet i §§ 3-3 og 5-5. Politidirektoratet anbefaler at forskriftsteksten gjennomgås, og at den bestemte formen velges konsekvent for alle substantiv.

I § 2-4 tredje ledd annen setning fremgår "Den som leverer en slik forsikring skal være *tilstede* [...]". For å få korrekt betydning i denne konteksten, må ordet "tilstede" skrives i to ord, "til stede".

I § 2-6 tredje ledd fremgår "vilkårene for *norsk* pass eller nasjonalt ID-kort". Politidirektoratet anser det som overflødig å bemerke at det her er tale om norske pass, og foreslår at ordet "norsk" tas ut av setningen.

Videre uttrykker § 2-12 annet ledd "For å kontrollere at vilkårene for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort er til stede, [...]". Etter vårt syn er det språklig mer treffende å erstatte "til

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.18020
www.politi.no

stede" med "oppfylt". Dette vil ivareta den ønskede betydningen, og vil medvirke til et presist og enkelt språk.

I passforskriften i § 5-2 første setning er ordet "samtykke" brukt der bestemt form av ordet skulle vært brukt, "samtykket".

Endelig bemerker vi at det i forskriften § 5-2 vises til "barneloven § 41" i annen setning. Lovens korrekte benevnelse er imidlertid "barnelova", ettersom loven er skrevet på nynorsk. Dette bes også korrigert i passloven § 4.

2. Særskilt til pkt. 3.2.4.2 Innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort

Departementet etterspør i høringsnotatet tilbakemelding tilknyttet innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort.

Politidirektoratet har i brev 28. mars 2017 til departementet gitt sine tilbakemeldinger knyttet til dette, og disse står fremdeles ved lag i dag. Vi ser likevel grunn til å trekke frem noen særskilte forhold her. Først og fremst påpeker vi at det verken i det nye saksbehandlersystemet eller på dokumentene er tilrettelagt for å innta fødselsnummer på de midlertidige passene. Videre mener vi fremdeles at midlertidige pass bør utformes som rendyrkede reisedokumenter, slik at disse får redusert verdi som ID-dokument for borgeren. På den måten vil dokumentet ikke lenger kunne bli benyttet som hjelpemiddel ved blant annet identitetstyveri. Samtidig vil dokumentet selv uten fødselsnummer benyttes på alminnelig måte ved grensekontroll og som legitimasjonsdokument i utlandet.

Vi har merket oss at Troms politidistrikt ikke er av samme oppfatning, og distriktet har uttrykt følgende i sitt høringsinnspill:

Det foreligger hensyn som taler både for og i mot bruk av fødselsnummer i midlertidige pass. Bakgrunnen for at fødselsnummeret foreslås tatt ut av det midlertidige passet er fare for identitetstyveri, samt dokumentets manglende sikkerhetslementer. Troms politidistrikt mener likevel at det å fjerne fødselsnummer, som i dag er et viktig sikkerhetslement i å fastslå søkerens identitet, vil kunne by på utfordringer. Det vil være flere personer i Norge med like navn og da vil kontrollen av om vedkommende er rett person i sin helhet avhenge av øvrig personinformasjon. Dersom fødselsnummeret fjernes fra de midlertidige passene vil det skape et behov for en alternativ løsning som nyttner reisedokumentet til søker.

Det foreligger ikke krav til at fødselsnummeret skal fremkomme i reisebeviset innenfor EØS-området. Troms politidistrikt stiller spørsmål ved hvordan dette skal løses ved reise til andre land uten for EØS-området, som i dag godtar et midlertidig reisedokument (f.eks. Tyrkia, Thailand, o.l.). Dersom formålet med endringen er å forhindre bruk av midlertidige pass uten for EØS vil et reisedokument uten fødselsnummer være tilstrekkelig.

Innføring av en bestemmelse som angir at midlertidig pass ikke er gyldig legitimasjon vil være mer formålstjenlig enn å svekke reisedokumentet ved å unnlate fødselsnummer. Dette under forutsetning av at det midlertidige passet skal ha samme funksjon og formål som nødpass har i dag.

På bakgrunn av Troms politidistrikts innspill, ser Politidirektoratet grunn til å trekke særskilt frem at vi ikke mener at de midlertidige passene får svekket funksjon som reisedokument om fødselsnummer unnlates. Personnummer vil bare kunne ha selvstendig betydning ved norsk grensekontroll. Dersom det unntaksvis skulle være påkrevet for norsk grensekontroll å hente opp personnummeret, vil dette enkelt kunne gjøres ved oppslag i blant annet passregisteret. Ved annen bruk i Norge enn ved grensekontroll, vil manglende personnummer kunne medføre problemer, hvilket er tilsiktet. Norsk fødselsnummer har uansett ikke noen funksjon for andre lands myndigheter, da disse ikke kan foreta søk i norske registre.

Politidirektoratet støtter for øvrig departementets forslag om videreføring av gjeldende ordning med fødselsnummer i ordinære pass, og at dette også gjøres gjeldende for nasjonalt ID-kort.

3. Til kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

3.1. Vedrørende begrepet "Pass- og ID-kortmyndigheten"

I flere bestemmelser i forskriften benyttes betegnelsen "pass- og ID-kortmyndigheten". Eksempler på dette er § 2-4 om "Godtgjøring av identitet", § 2-6 tredje ledd om "Innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret [...]", og § 2-12 "Kontroll av søknaden".

Begrepet "pass- og ID-kortmyndigheten" som er brukt i forskriften dekker i utgangspunktet ikke utenriksstasjoner som har myndighet til passutstedelse. Utenriksstasjoner må imidlertid like fullt utføre den samme kontrollen av identitet og av søknaden, og de samme tiltakene mot folkeregisteret med videre, som politiet.

For å klargjøre hva det ovenfor nevnte begrepet omfatter ber vi departementet om å vurdere om det kan være hensiktsmessig med en nærmere definisjon i en egen definisjonsbestemmelse tilhørende kapittel 1 i forskriften. I en eventuell definisjonsbestemmelse mener vi at begrepet "passmyndigheten" bør defineres, som for eksempel "Med passmyndigheten menes i tillegg til politiet, jf. passloven § 2, utenriksstasjoner som har fått myndighet til å utstede pass". En slik definisjonsbestemmelse kan for eksempel tas inn som en ny § 1-2 Passmyndigheten.

Når det gjelder begrepet "ID-kortmyndigheten", legger ikke departementets forslag opp til at utenriksstasjoner har noen rolle i relasjon til nasjonale ID-kort. Det er vår forståelse at utenriksstasjoner da ikke kan registrere nasjonale ID-kort tapt eller stjålet, eller ta i mot samtykke fra foreldre med foreldreansvar for utstedelse av nasjonale ID-kort. Dersom utenriksstasjoner for disse forholdene er tenkt en selvstendig rolle, gjør vi oppmerksom på at dette fordrer endringer i ID-kortloven. For å sikre at utenriksstasjonene skal kunne ha en slik rolle, foreslår vi i tillegg til en definisjonsbestemmelse som nevnt ovenfor at ID-kortloven § 10 gis slik ordlyd:

§ 10. Tilgang (rett til søk og registrering)

ID-kortmyndigheten, *passmyndigheten*, Politidirektoratet, Kripos og ansatte i *norsk* grensekontroll kan gis tilgang til *opplysningene* i nasjonalt ID-kortregister, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenestemessig behov for opplysningene for utstedelse, *forvaltning, innlevering eller beslag av pass* og nasjonalt ID-kort eller for utførelse av grensekontroll.

Passmyndigheten har videre tilgang til ID-kortregisteret for registrering av tapte ID-kort og til å registrere samtykke til utstedelse av ID-kort til umyndige.

I de spesielle merknadene bør det fremgå at annet ledd spesielt tar sikte på å hjemle at utenriksstasjoner som er en del av passmyndigheten kan registrere tapte ID-kort og samtykke til utstedelse av ID-kort til umyndige.

3.2. Til § 1-3 Utenriksstasjonenes passmyndighet

Politidirektoratet har merket seg at departementet i § 1-3 første ledd uttrykker at utenriksstasjoner som er bemyndiget til å behandle søknader om pass, er å anse som passmyndigheter. Vi viser her til punkt 2 over og bemerker at det vil bero på definisjonen av *passmyndighet*, om terminologien bør benyttes i denne sammenheng. I henhold til Lov om endringer i passloven og ID-kortloven § 2, er kun politiet definert som passmyndighet. For øvrig bemerker vi at siste del av første ledd i bestemmelsen fremstår som unødig. I fall departementet ikke slutter seg til direktoratets forslag i punkt 3.1 foreslår vi fjernet følgende formulering: "når de behandler saker etter passloven og denne forskriften". Sluttes departementet seg til nevnte forslag, kan første ledd av § 3-1 utgå.

Videre har vi merket oss at departementet i § 1-3 andre ledd andre setning har inntatt følgende ordlyd:

Utenriksstasjonene kan også avslå søknad om pass når vilkårene i passloven §§ 3 eller 4 åpenbart ikke er oppfylt.

I brev 26. april 2019 fra departementet trekkes det særskilt frem at det i arbeidet med utviklingen av nytt saksbehandlersystem må legges til rette for at utenriksstasjonene treffer vedtak i de sakene forskriften gir anvisning på, jf. § 1-3 annet ledd. Politidirektoratet har tidligere gitt innspill knyttet til dette, og uttalt at det nye saksbehandlingssystemet per i dag ikke har funksjonalitet for at utenriksstasjoner kan treffe vedtak i enkelte saker og ikke i alle. Konsekvensen av dette er at saksbehandlingen av disse sakene må gjøres i UD's eget saksbehandlingssystem. Vi gjør følgelig særskilt oppmerksom på at en slik tilrettelegging som departementet i brev 26. april 2019 anmoder om, vil kreve betydelige tilpasninger som medfører kostnader så vel økonomisk som tidsmessig.

Politidirektoratet foreslår at man i første omgang samler praktiske erfaringer med de løsninger som nå utvikles, før det besluttes tilrettelegging for at utenriksstasjoner kan treffe negative vedtak som skissert i forslaget § 1-3 annet ledd siste setning.

3.3. Forholdet til internasjonale forpliktelser, jf. § 1-4

Politidirektoratet har merket seg at i henhold til § 1-4 skal utstedelsen av pass være i overensstemmelse med ICAOs standarder og anbefalinger. Etter vår mening gjelder dette også for nasjonale ID-kort med reiserett. Ordlyden foreslås derfor endret til følgende:

Pass og nasjonale ID-kort med reiserett skal utstedes i samsvar med standarder og anbefalinger fastsatt av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO).

4. Til kapittel 2. Søknad om pass og nasjonalt ID-kort

4.1. Til § 2-1 Passtyper

Slik ordlyden i § 2-1 er formulert i forslaget, mener Politidirektoratet at bestemmelsen ikke har noe selvstendig materielt innhold. Bestemmelsen er heller ingen definisjonsbestemmelse, og redegjør ikke for hva som ligger i "ordinært pass", "ekstra pass" eller "midlertidig pass". Politidirektoratet mener at bestemmelsen derfor i sin helhet bør utelates.

Bestemmelsen i § 2-1 har overskrift "Passtyper", mens den påfølgende hjemmelen om nasjonale ID-kort viser til "Varianter av nasjonalt ID-kort". Dersom bestemmelsen inntas i forskriften, ber vi departementet vurdere om hjemlene skal ha lik overskrift.

4.2. Til § 2-3 Personlig oppmøte

Politidirektoratet har merket seg at det i bestemmelsens første ledd uttales at søknad kan fremmes ved personlig oppmøte hos passmyndighet i Norge eller ved bemyndiget norsk utenriksstasjon.

Som nevnt under pkt. 3.1. og 3.2. over, bør departementet klargjøre om utenriksstasjoner med myndighet til å ta i mot og behandle passøknader, faller inn under begrepet passmyndighet. I et slikt tilfelle bør ordlyden i § 2-3 første ledd korrigeres til eksempelvis "passmyndighet i Norge eller ved norsk utenriksstasjon med passmyndighet".

4.3. Godtgjøring av identitet og statsborgerskap, jf. § 2-4 og § 2-5

4.3.1. Vedrørende godtgjøring av identitet, jf. § 2-4 første og andre ledd

Bestemmelsen om godtgjøring av identitet i forskriften § 2-4 åpner etter sin ordlyd for skjønnsutøvelse. For å synliggjøre for så vel saksbehandlere som søkere at kravet om godtgjort identitet er et av de absolutte vilkårene for å få utstedt pass, foreslår Politidirektoratet at ordet "kan" utelates i § 2-4. Vi foreslår for øvrig at § 2-4 første setning formuleres slik:

Søkeren skal godtgjøre sin identitet ved å gi opplysninger, herunder navn, statsborgerskap, fødselsdato, personnummer, fødested og familieforhold, og ved å fremlegge nødvendige underlagsdokumenter.

Videre bør andre setning formuleres mer presist. Vi foreslår en slik formulering:

Identiteten er godtgjort når det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger bekrefter søkerens identitet.

4.3.2. Vedrørende forsikring, jf. § 2-4 tredje ledd

Dagens passforskrift inneholder en bestemmelse om at pass- og ID-kortmyndigheten kan kreve skriftlig forsikring fra en myndig norsk borger på at søkerens opplysninger er korrekte, jf. gjeldende § 7 annet ledd bokstav c. Departementet har under pkt. 3.2.3.2 i høringsnotatet under tvil foreslått bestemmelsen videreført i forskriftens § 2-4 tredje ledd, samtidig som det

belyses at det er usikkerhet knyttet til hvilken verdi en slik forsikring har når søkerens identitet skal fastslås.

Vest politidistrikt har i sitt høringsinnspill uttalt følgende:

Etter Vest politidistrikts vurdering er en videreføring av bruk av garantist for å verifisere identitet og statsborgerskap uheldig. Distriktet er innforstått med at det, uavhengig av garantist, skal kreves de opplysninger som er nødvendig for sikkert å fastslå identitet og statsborgerskap. Distriktets erfaring med bruk av garantist tilsier likevel at en mulighet for garantist medfører at Kontrollinjen senker kravet til dokumentasjon og legger for stor vekt på garantistens bekreftelse.

Etter Vest politidistrikts vurdering bør ordningen med garantist ikke videreføres.

Oslo politidistrikt har uttalt følgende:

Vi er kritiske til at bestemmelsen om at pass- og ID-kortmyndigheten kan kreve skriftlig forsikring fra en myndig norsk borger på at søkers opplysninger er korrekte, jf. gjeldende § 7 annet ledd bokstav c, under tvil er foreslått videreført. Selv om dette er nevnt som en mulighet i ICAOs anbefalinger om utstedelse av reisedokumenter, har vi gjort oss noen negative erfaringer omkring dette. Når man åpner opp for denne muligheten vurderer vi at det er risiko for at denne skriftlige forklaringen gis for stor verdi, vekt og status i søknadsprosessen. Saksbehandler i kontroll- og vedtakslinje må være aktsom og ha med seg at pass- og ID-kortmyndigheten uansett kan kreve de opplysninger som er *nødvendige* for å verifisere søkers identitet. Passavsnittet i Oslo politidistrikt vil anbefale at ordningen ikke blir videreført. Dersom den videreføres anbefaler vi at retningslinjene gir tydelige føringer for anvendelse av bestemmelsen.

Nåsituasjonen i forvaltningens praksis er at det ikke foreligger klare retningslinjer for hvem som kan stille som garantist, og på hvilken måte dennes opplysninger kan tillegges vekt i den enkelte sak.

I ICAOs beste praksis fremgår blant annet følgende om forsikring fra en tredjeperson:

[...] a helpful method that has been successfully used in some countries to support a claimed identity is a process of designating professionals such as doctors, lawyers, clergy, etc. to countersign applications attesting to the identity of the applicant. If the professional has known the applicant personally over many years, this can be an effective means of identifications. Professions selected to act as counter-signatories should be those that maintain records of membership through a recognized association and that can be verified by the TDIA. There is a drawback, however, in that it is difficult for the issuing authority to keep track of all the people authorized to countersign. [...].

Videre uttaler ICAO at vedkommende som avgir slik forsikring ikke må stå i nær relasjon til søkeren og må heller ikke bli betalt for å stille som garantist.

Selv med disse retningslinjene, gjenspeiler distriktenes innspill at det i praksis har vært vanskelig å anvende bestemmelsen på korrekt måte. Politidirektoratet anser det som svært uheldig at terskelen for dokumentasjon på identitet i praksis har blitt senket der det også er avgitt forsikring fra en tredjeperson. En slik praksis medfører at identitetskontrollen av pass-

og ID-kortsøkere svekkes betydelig. Politidirektoratet mener at bestemmelsen ikke bør videreføres i forskriften.

4.3.3. Vedrørende godtgjøring av statsborgerskap, jf. § 2-5

Ordet "godtgjøring" indikerer etter Politidirektoratets syn at det er rom for et visst skjønn i vurderingen som gjøres. Når pass og nasjonale ID-kort utstedes, er ett av de absolutte vilkårene for å få utstedt slike dokumenter at søkeren er norsk statsborger. Det er med andre ord i praksis ikke rom for skjønn når det gjelder vurderingen av statsborgerskap, ettersom dette må være dokumentert.

For å belyse denne differansen mellom § 2-4 og § 2-5, foreslår vi at departementet i overskriften til § 2-5 foretar en språklig justering fra "godtgjøring" til "dokumentering".

4.4. Til § 2-7 Samtykke til utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett

4.4.1. Særlig om § 2-7 første ledd

Til denne bestemmelsen har Trøndelag politidistrikt blant annet uttalt følgende:

Det fremgår av forslaget § 2-7 første ledd at samtykke til pass og nasjonalt ID-kort til mindreårige kan avgis ved personlig fremmøte eller ved bruk av nasjonal eID. Ut fra bestemmelsens utforming fremstår det som om muligheten til å avgi samtykke på fysisk samtykkeskjema slik ordningen er i dag ikke skal videreføres. Vi vurderer at dette kan vanskeliggjøre passutstedelsen i enkelte saker. Vi bemerker at foreldre som bor i utlandet og ikke har norsk statsborgerskap vil ha vanskelig for å møte personlig eller samtykke ved bruk av nasjonal eID. Dette gjelder særlig hvis foreldrene ikke har lov til å oppholde seg i Norge.

Vår vurdering er at det fortsatt bør være adgang til å avgi samtykke ved å levere et samtykkeskjema og legitimasjon eller offentlig bekreftet legitimasjon til den forelderen som skal møte sammen med barnet. Det bør fremgå klart av forskriften hvis dette fortsatt skal være mulig. Alternativt bør det presiseres enten i forskriften eller retningslinjer fra Politidirektoratet hvilke særlige grunner som kan medføre at kravet til personlig fremmøte eller bruk av nasjonal eID kan fravikes, jf. forslaget § 2-7 første ledd siste punktum.

Vi er positive til at samtykket som avgis både kan være varig eller gjelde for én enkelt utstedelse. Muligheten til å avgi varig samtykke vil kunne forenkle behandlingen av de sakene hvor en av foreldrene ikke har tatt del i barnets liv på mange år, men fortsatt er registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret. I slike tilfeller er passmyndigheten i dag henvist til å forsøke å innhente samtykke ved hver enkelt søknad om pass og eventuelt å vurdere om pass skal utstedes med begrenset varighet eller med vanlig varighet etter unntaksbestemmelsene i passloven § 4. Vår vurdering er at det brukes mye tid og ressurser på dette i dag uten at dette i det store flertallet av tilfellene er nødvendig for å forebygge barnebortføring.

Øst politidistrikt har i sine innspill uttalt:

Departementet foreslår at samtykke til bl.a. mindreårige skal avgis ved personlig fremmøte eller ved bruk av nasjonal eID. Vi savner en nærmere forklaring av hva som ligger i "bruk av nasjonal eID". Vi etterlyser også en nærmere forklaring på hvordan samtykke skal gis under unntaksadgangen for avgivelse av samtykke. Det fremgår ikke av høringsnotatet på hvilken måte den ene forelderen skal kunne gi samtykke når det er spesielt vanskelig med fremmøte eller bruk av nasjonal eID, jf. punkt 3.2.5.2. Det vil til å ta tid før alle har fått eID. Det bør derfor, i en overgangsperiode, være mulig å samtykke til pass uten personlig oppmøte.

Troms politidistrikt har uttalt:

Troms politidistrikt mener overgangen fra papirbasert fullmakt til samtykke ved personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID vil være et betydelig løft for sikkerheten ved utstedelse av pass til mindreårige. Innføring av stadig flere papirløse alternativer er fremtidsrettet og sørger for notoritet i politiets saksbehandling. Samtykket vil være sporbart, noe som øker sikkerheten rundt utstedelsen av pass til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne. Dagens papirløsning er sårbar og skaper i mange tilfeller merarbeid hos politiet, samt usikkerhet hos foreldre og passmyndighetene dersom det ikke er mulig å finne tilbake til tidligere skriftlig fullmakt i passarkivet.

Forslag til unntak fra kravet om personlig oppmøte eller bruk av eID for angivelse av samtykke bør det åpnes for i spesielle tilfeller. Det bør imidlertid være bevissthet rundt bruk av ordlyd, slik at saksbehandlingen og terskelen for når unntak foreligger, medfører lik praktisering av regelverket innad i politiet. Dette kan oppnås ved at lik ordlyd benyttes for de ulike tersklene som skal være tilnærmet lik eller ved bruk av eksempler som illustrerer hvor grensedragningen bør gå. Bruk av eksemplet, alvorlig sykdom som er angitt i høringen, er retningsgivende for vurderingen og hvor terskelen bør gå. En presisering av terskelen og noen nærmere retningslinjer kan gjerne medtas i interne retningslinjer fra Politidirektoratet.

Politidirektoratet mener i likhet med Troms politidistrikt at overgangen fra et papirbasert samtykke uten personlig oppmøte til personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID, utgjør et betydelig løft hva gjelder sikkerhet. Ved å åpne for at samtykket kan avgis ved hvilket som helst passkontor i Norge eller utlandet, gis det etter vår mening også en rommelig fleksibilitet for den av foreldrene som ikke møter ved søknad sammen med barnet.

På bakgrunn av distriktenes tilbakemeldinger, ser Politidirektoratet imidlertid at det kan være behov for en nærmere presisering av bestemmelsen. Vi foreslår derfor at ordlyden i § 2-7 første ledd endres til følgende:

Samtykke etter passloven § 4 og ID-kortloven § 4 avgis ved personlig fremmøte på et søkersted for pass eller nasjonalt ID-kort, eller ved bruk av nasjonal eID. I særlige tilfeller kan kravet om personlig fremmøte eller bruk av nasjonal eID fravikes.

4.4.2. Varig samtykke

Politidistriktene og Politidirektoratet er positive til forslaget om å muliggjøre varig samtykke til utstedelse av pass til mindreårige. Dette vil lette søknadsprosessen for mange foreldre som er

enige om at mindreårige barn skal ha pass, samtidig som registreringsprosessen for pass- og ID-kortmyndigheten forenkles.

4.5. Til § 2-8 Krav til ansiktsfoto

4.5.1. § 2-8 første ledd

Politidirektoratet mener at ordlyden i § 2-8 første ledd er unødig lang. Vi anser det som overflødig å presisere i ordlyden at det brukes teknisk utstyr for opptak av fotoet. Vi foreslår ordlyden endret til:

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort skal det opptas ansiktsfoto av søkeren som kan brukes til biometrisk sammenligning.

4.5.2. § 2-8 tredje ledd

Departementet foreslår å forenkle gjeldende forskriftsbestemmelse om krav til ansiktsfoto. Det er foreslått at nye § 2-8 tredje ledd lyder slik:

Bildene som opptas eller innleveres skal oppfylle krav til kvalitet, bakgrunn, belysning, ansiktsuttrykk m.v. som fastsatt av Politidirektoratet. Begge øyne og ører skal være synlige. Brillen og hodeplagg må ikke benyttes.

Direktoratet er positive til en mer åpen og forenklet hjemmel for ansiktsfotoet. Samtidig fremstår ordlyden slik den er foreslått, ikke er tilstrekkelig presis. Kravene til kvalitet, herunder bakgrunn, belysning og nøytralt ansiktsuttrykk med åpne øyne og lukket munn, er ICAOs standard og er ikke retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet. ICAOs standarder skal følges, jf. § 1-4. Politidirektoratets egne fastsatte tilleggskrav er dermed kun at brillen og hodeplagg ikke må benyttes, slik at ansiktet ikke tildekkes og ører er godt synlige. Vi foreslår av disse grunner at tredje ledd endres til følgende:

Bildene som opptas eller innleveres skal oppfylle ICAO standard for kvalitet, herunder bakgrunn, belysning, ansiktsuttrykk m.v. Hele ansiktet skal være avbildet. Begge øyne med øyebryn og ører skal være synlige. Brillen og hodeplagg må ikke benyttes.

Tillegget "med øyebryn" er gjort for å klargjøre at for eksempel pannelugg ikke kan dekke disse.

4.5.3. Særlig om kravet til synlige ører, jf. pkt. 3.2.6

Departementet etterspør i høringsnotatet tilbakemeldinger knyttet til kravet om synlige ører som i dag praktiseres ved utstedelsen av pass til norske borgere. Departementet har i forskriftsforslaget oppstilt to alternativer til § 2-8 fjerde ledd.

Likestilling og diskrimineringsombudet (LDO) har vurdert kravet i sak 17/623. Det samme har Diskrimineringsombudet i sak 65/2018. I begge sakene legges det til grunn at kravet til synlige ører på passbildet innebærer en indirekte forskjellsbehandling på grunn av religion, men at kravet likevel har et saklig formål og en begrunnelse som tilsier at det er nødvendig for å oppnå formålet. Det konkluderes derfor med at kravet om synlige ører ikke er i strid med

diskrimineringsloven. Senest i januar 2019 henla Diskrimineringsnemnda en tilsvarende sak 95/2018 under henvisning til vurderingen og begrunnelsen gitt i sak 65/2018.

Politidirektoratet har tidligere uttalt at det av hensyn til verifisering og kontroll av identitet ved passutstedelse og grensepassering, er svært viktig å videreføre kravet om synlige ører i pass- og ID-kortbilder. Direktoratet har særskilt trukket frem at en persons ører er like unike som fingeravtrykk og at disse har mange identifiserende trekk ved seg. Den som skal behandle en passøknad eller den som foretar grensekontroll, kan dermed ved manuell kontroll av person opp mot fremlagt dokument eller registrert bilde i pass- og ID-kortregisteret, i mange tilfelle ved hjelp av ørene vurdere om det er samsvar mellom fysisk og avbildet person. Slik manuell kontroll bidrar til å avsløre impostere og bidrar dermed til å hindre misbruk av eksempelvis stjålne dokumenter. Det er utstrakt bruk av manuell ansiktssammenligning som kontrollmekanisme i dag, og det vil fremdeles være behov for dette etter at automatisk ansiktsgjenkjenning (som ikke benytter ørene) blir innført i 2020.

Kripos synes å være av samme oppfatning som Politidirektoratet og har i sitt høringsinnspill blant annet uttalt følgende til kravet om synlige ører:

Det avgjørende for arbeidet med biometriavklaringer er detaljer i ansiktsfotografiene i pass eller nasjonale id-kort, herunder ører. I tilfeller hvor tvil om biometri knyttet til to ulike identiteter er lik eller ulik, er det særdeles viktig med detaljer som for eksempel ører. Kripos mener derfor det er viktig med klare og entydige bestemmelser om krav om synlige ører. Vi støtter derfor en videreføring av dagens forskriftsbestemmelse i § 4, sjette ledd med krav om synlige ører uten unntak for alle ansiktsfoto. Videre mener vi at for å sikre at avgjørende detaljer ved et ansikt er tilgjengelig for vurdering ved tvilstilfeller, bør det også opptas høyre og venstre profilbilder. Dette vil sikre et bedre beslutningsgrunnlag for de som skal vurdere biometri.

Andelen søkere som benytter religiøse hodeplagg er trolig størst ved Oslo politidistrikt, og dette distriktet har siden 2014 gjort seg erfaringer med kravet til synlige ører på passfotoet. Vi ønsker derfor å trekke frem deler av deres innspill:

Da endringen kom i 2014 opplevde vi mange henvendelser om dette. Det var reaksjoner, men forholdsvis få klager rettet til Oslo politidistrikt. Blant publikum som sogner til Oslo politidistrikt benytter en betydelig andel religiøse hodeplagg som dekker til ørene. Vi erfarer at ved god informasjon om hvorfor ørene må være synlige, tilrettelegging ved biometriopptak som blant annet skjerming, imøtekommer søker på en god måte og kan fullføre søknadsprosessen. Vi bemerker at vi ikke kan utelukke at det i dag er publikum som avstår fra å søke om pass all den tid forskriften har dagens ordlyd.

Politidirektoratet er innforstått med at det må foretas en avveining mellom flere hensyn, herunder hensynet til fri tros- og livssynsutfoldelse ved bruk av hodeplagg som dekker ørene, og på den annen side hensynet til samfunns- og dokumentetsikkerhet. Det legges imidlertid til grunn at kravet om synlige ører oppleves som utfordrende kun for et fåtall norske borgere. For disse vil det legges til rette for god skjerming ved fotografering og ved kontroll, for å sørge for at belastningen av å fremvise ørene oppleves så liten som mulig.

Etter Politidirektoratets oppfatning må sikkerhetshensyn veie tyngst i vurderingen. Vest, Innlandet, Trøndelag, Troms og Oslo politidistrikt, samt Politiets utlendingsenhet har i sine høringsinnspill uttalt at de er av samme oppfatning.

4.6. Til § 2-9 Krav til fingeravtrykk

I likhet med ordlyden i § 2-8 første ledd, mener vi at ordlyden tilknyttet opptak av fingeravtrykk med fordel kan gjøres enklere. Vi foreslår derfor følgende ordlyd:

Ved søknad om ordinært pass eller nasjonalt ID-kort skal det avgis fingeravtrykk av to fingre (fortrinnsvis pekefingre) som kan brukes til biometrisk sammenligning.

4.7. Til § 2-12 Kontroll av søknaden

Politidirektoratet har merket seg at departementet har foreslått å endre ordlyden i dagens passforskrift § 10 "Kontroll av passøkerens opplysninger" som i ny forskrift erstattes av § 2-12 "Kontroll av søknaden".

Nåværende passforskrift § 10 lyder slik:

Søkerens identitet skal kontrolleres nøye av passmyndigheten. Fremvist dokumentasjon skal undersøkes med tanke på ekthet. Når kopi av dom eller lignende fremlegges, skal dette føres i merknadsfeltet i passregisteret.

Ny forskriftsbestemmelse i § 2-12 er foreslått med slik ordlyd:

Pass- og ID-kortmyndigheten skal kontrollere fremlagte opplysninger, herunder opplysninger om foreldreansvar, og ektheten av fremlagte dokumenter.

Politidirektoratet opplever at den nye ordlyden er noe knapp hva gjelder hvilken kontroll av søknaden som må foretas av kontrollinjen i pass- og ID-kortmyndigheten. Vi mener det er uheldig at presiseringen om at det skal foretas en grundig identitetskontroll er utelatt i den nye ordlyden. Kontrollen skal bestå i så vel dokumentkontroll, som kontroll av at personen som har møtt frem er rette innehaver av den oppgitte identiteten. Vårt forslag til ordlyd i § 2-12 er derfor følgende:

Pass- og ID-kortmyndigheten skal kontrollere søkerens identitet opp mot fremlagt dokumentasjon og mot registrerte opplysninger i pass- og ID-kortregisteret og Folkeregisteret. Opplysninger om foreldreansvar, samt ektheten av fremlagte dokumenter må kontrolleres særskilt.

4.8. Til § 2-13 Innlevering og makulering av tidligere pass og nasjonalt ID-kort

I bestemmelsens første ledd fremgår det at søkerens tidligere pass og eller nasjonale ID-kort skal innleveres for makulering eller meldes tapt før nytt pass eller nasjonalt ID-kort utleveres. Vi mener at ordlyden er noe upresis, og ikke tydelig uttrykker at det er korrelasjon mellom dokumentene, dvs. at tidligere pass skal innleveres ved utlevering av nytt pass, mens tidligere ID-kort skal innleveres ved utlevering av nytt ID-kort. Ordlyden kan etter vår mening gi uttrykk for at en borger kan velge om vedkommende vil ta med tidligere pass eller ID-kort, når

vedkommende eksempelvis får utlevert et nytt pass. Vi ber departementet vurdere om ordlyden kan formuleres mer presist. Dette kan for eksempel gjøres ved at første setning deles opp slik: "Søkerens tidligere pass skal innleveres for makulering eller meldes tapt før nytt pass utleveres. Det samme gjelder tidligere nasjonalt ID-kort før nasjonalt ID-kort utleveres".

Videre har vi merket oss at det i bestemmelsens tredje ledd er regulert at gjenfunnet tapsmeldt pass eller nasjonalt ID-kort skal innleveres pass- og ID-kortmyndigheten. Som nevnt under punktene 3.1 og 3.2 foreslår vi en presisering hva gjelder utenriksstasjonenes rolle med administrering av nasjonale ID-kort. Uten hensyn til dette bør ordlyden i § 2-13 endres til "pass *eller* ID-kortmyndigheten".

5. Til kapittel 3. Særlig om tildeling og bruk av nasjonal eID

5.1. Til § 3-1 Tildeling av nasjonal eID

Departementet har foreslått følgende ordlyd i § 3-1 første ledd om tildeling av nasjonal eID:

Nasjonal eID tildeles personer over 13 år som ikke reserverer seg mot tildeling.

Slik ordlyden er formulert, kan denne gi indikasjoner på at enhver borger over 13 år får tildelt nasjonal eID, selv uten søknad om nasjonalt ID-kort. For å klargjøre at en nasjonal eID må tilhøre et dokument og dermed utstedes etter søknad om et nasjonalt ID kort, foreslår Politidirektoratet at bestemmelsen gis følgende ordlyd:

Ved utstedelse av nasjonalt ID-kort til personer over 13 år tildeles også en nasjonal eID med mindre søkeren reserverer seg mot slik tildeling.

5.2. Til § 3-2 Sikkerhetsnivå og funksjonalitet

Departementet har foreslått en bestemmelse om Sikkerhetsnivå og funksjonalitet i nasjonal eID med slik ordlyd i forskriften § 3-2:

Nasjonal eID skal tilknyttes funksjonalitet for autentisering og signering, og skal også kunne tilknyttes funksjonalitet for innholdskryptering.

Departementet etterspør i høringsnotatet høringsinstansenes tilbakemelding tilknyttet spørsmålet om innholdskryptering i nasjonal eID. Det er riktig at det teknisk kan legges til rette for å levere nasjonal eID med funksjonalitet for innholdskryptering. Politidirektoratet mener imidlertid at det ikke bør åpnes for å levere en slik funksjonalitet på nåværende tidspunkt. Eksempelvis vil det ved tap av ID-kort være umulig å dekryptere – og dermed å få tilgang til - tidligere kryptert innhold. Det samme gjelder ved utstedelse av nytt nasjonalt ID kort, ettersom vedkommende da vil motta en ny nasjonal eID. Innhold kryptert med gammel eID vil da normalt måtte regnes som tapt.

Vi fraråder derfor fra å åpne for en slik funksjonalitet, og siste del av setningen i § 3-2 første ledd foreslås derfor utelatt.

5.3. Til § 3-3 Opplysninger som skal fremgå av nasjonal eID

Politidirektoratet har merket seg at ordlyden i § 3-3 første ledd benytter terminologien "autentisere". Vi opplever at terminologien i denne sammenhengen ikke er treffende, og vi foreslår av den grunn at ordlyden omformuleres. Vi foreslår ordlyden endret til følgende:

Nasjonal eID skal inneholde tilstrekkelige opplysninger, herunder folkeregistrert navn, fødselsdato og et individuelt nummer, som sikrer en entydig identifisering av innehaveren.

5.4. Til § 3-4 Almennelige vilkår for bruk av nasjonal eID

Forskriftsforslaget uttrykker i første ledd annen setning følgende:

Aktiveringskoder for nasjonal eID skal oppbevares på betryggende måte og adskilt fra det nasjonale ID-kortet.

Begrepet *aktiveringskoder* er imidlertid ikke klart definert. Sett i lys av høringsnotatet pkt. 3.3.2.1, kan bestemmelsen tolkes dithen at den er avgrenset til å beskytte aktiverings-PIN. Politidirektoratet mener imidlertid at det må gå klart frem av bestemmelsen at denne tar sikte på oppbevaring av aktiveringskode (aktiverings-PIN), personlig PIN som brukeren selv velger, samt PUK-kode.

Vårt alternative forslag til ordlyd er følgende:

Koder (PIN, PUK) tilknyttet nasjonal eID skal oppbevares på betryggende måte og adskilt fra det nasjonale ID-kortet.

6. Til kapittel 4. Ekstra pass og midlertidig pass

6.1. Til § 4-1 Ekstra pass

Til bestemmelsen om ekstra pass i § 4-1 har Trøndelag politidistrikt blant annet uttalt følgende:

Spørsmålet om hva som er god nok dokumentasjon til at det kan utstedes ekstra pass er en praktisk problemstilling som ofte kommer på spissen. Vår erfaring er at det i dag er uklart både for passøker, arbeidsgiver og saksbehandlere ved politiet hvilke krav som stilles til dokumentasjon i disse tilfellene, da det i dag ikke fremgår klart av regelverket hvilke krav som skal stilles.

Vår vurdering er derfor at det bør eksemplifiseres i forskriften ev. i PODs rundskriv hva slags dokumentasjon som kan fremlegges.

Øst politidistrikt har i sitt innspill uttalt:

Vi har merket oss at departementet foreslår at det vil være passmyndigheten som i hvert tilfelle bestemmer om det skal utstedes midlertidige pass eller ekstra pass, jf. pkt. 3.4.2. Dersom det utstedes et midlertidig pass og ikke et ekstra pass, men behovet er begrunnet i et dokumentert behov for flere pass, skal ikke det ordinære passet ugyldiggjøres. Vi bemerker at det bør være lik praksis for utstedelse av ekstra pass i slike tilfeller, og vi mener derfor at det ikke bør åpnes for en valgmulighet mht. å

utstede midlertidige pass, der ordinært pass ikke ugyldiggjøres. Hvis passmyndigheten kan velge type pass som utstedes, bør det uansett presiseres at midlertidig pass som ekstra pass skal skje helt unntaksvis og kun dersom søkeren ikke kan avvente utstedelse av ekstra pass.

Oslo politidistrikt har uttalt følgende:

Vi er positive til å endre begrepet ekstrapass til ekstra pass. At det er passmyndigheten som til enhver tid kan bestemme hvilken type pass som skal benyttes for å oppfylle den reisendes behov for et ekstra pass sikrer nødvendig fleksibilitet. Vi anbefaler at retningslinjene omhandler utførlig kravet til dokumentasjon ved søknader om ekstra pass, slik at man sikrer at det kun utstedes for den perioden behovet er dokumentert. Vi erfarer at vi har registrert at passmyndigheten i for stor grad har innvilget slike søknader med toårs gyldighet, som er den maksimale tillatte gyldigheten for ekstra pass, fremfor å justere det reelle behovet som er det korrekte. Vi understreker kravet om at behovet for ekstra pass skal være dokumentert og at egenerklæringer omkring dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig alene. Når det gjelder ordningen med ekstra pass kan politiets nettsider med fordel bli mer informative.

Politidirektoratet mener at den foreslåtte ordlyden i § 4-1 er tilstrekkelig klar og at den derfor kan innføres slik den er forstått. Vi vil likevel på bakgrunn av innspillene fra distriktene, vurdere om det er grunn til å gi nærmere retningslinjer i Politidirektoratets rundskriv.

Problemstillingen Øst politidistrikt påpeker gjelder dels spørsmålet om vilkåret for å utstede ekstra pass er oppfylt, og dels spørsmålet om vilkåret for å utstede midlertidig pass etter § 4-2 uten at gyldig ordinært pass ugyldiggjøres etter § 4-3, er oppfylt. Dette er delvis sammenfallende problemstillinger, men ikke nødvendigvis. Det kan tenkes tilfeller der det utstedes midlertidig pass uten at det finnes riktig å ugyldiggjøre allerede utstede ordinært pass etter § 4-3 uten at vilkårene for ekstra pass etter § 4-1 nødvendigvis er oppfylt, jf. § 4-3 første ledd siste setning.

6.2. Til § 4-2 Midlertidige pass

Departementet har inntatt en bestemmelse i forskriften § 4-2 om midlertidige pass hvor ordlyden er foreslått å være som følger:

Midlertidig pass kan utstedes til personer som på grunn av nært forestående reise ikke kan avvente utstedelse av et ordinært pass. De alminnelige vilkårene for pass skal være oppfylt.

Bestemmelsen åpner for utstedelse av midlertidig pass for utreise, og vil dermed være i strid med ICAOs anbefalinger hvor blant annet følgende fremgår:

Temporary and/or emergency passports are issued overseas for urgent, proven travel situations. Temporary passports may also be issued to meet residency requirements.

Ordlyden i § 4-2 vil dermed stride mot forskriftens egen bestemmelse i § 1-4, som fremholder at pass skal utstedes i samsvar med ICAOs standarder. Vi viser ellers til tidligere brev der vi har understreket hvilke sikkerhetshull en slik bestemmelse utgjør.

7. Til kapittel 5. Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

7.1. Til § 5-1 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett

Departementet har foreslått inntatt en hjemmel i § 5-1 for å forskriftsfeste enkelte forhold som særlig kan vektlegges i vurderingen av om et pass eller nasjonalt ID-kort skal nektes og/eller tilbakekalles. Bakgrunnen for forslaget er at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2015-2016) har vist til at praktiseringen av dagens bestemmelser om passhindring varierer fra kontor til kontor, og at de dertilhørende vurderingene synes å basere seg på saksbehandlerens skjønn. Forslaget er ment å bidra til lik praksis i alle politidistrikt.

I likhet med Øst politidistrikt, er Politidirektoratet noe usikker på hvorvidt den foreslåtte bestemmelsen vil sikre enhetlig praksis. Bestemmelsen slik den er formulert i forslaget, kan bli vanskelig å praktisere og kan medføre at saksbehandlere utelukkende ser hen til opplistede momenter ved behandlingen av saker. Direktoratet har derfor enkelte forslag til endringer i ordlyden, for å tydeliggjøre at bestemmelsen er ment som veiledning og ikke som en uttømmende liste over momenter. Vi mener at en slik veiledende bestemmelse like fullt kan ivareta formålet om å bidra til en mer enhetlig praksis i politidistriktene i dag.

I første ledd er terminologien "skal det særlig legges vekt på" benyttet. Vi foreslår en noe mer tilbakeholden ordlyd ved bruk av "bør", samtidig som ordet "særlig" foreslås fjernet.

Videre er det i bokstav b trukket frem momenter som "omfanget av tapte pass, og nasjonale ID-kort, herunder antall og hyppighet, omstendighetene knyttet til tapet og når tapsmelding er innlevert i forhold til når tapet fant sted". Politidirektoratet foreslår at siste del av setningen omformuleres til "og om tapsmelding er innlevert straks tapet ble oppdaget". Høringsinnspillet fra Trøndelag politidistrikt tyder på at departementets formulering kan feiltolkes.

I bokstav d vises det blant annet til familieforhold i utlandet som et sentralt moment. Ved en slik uttrykkelig angivelse, gir man føringer for at familieforhold i utlandet vil være et viktig moment. Et vedtak om passnektelse eller tilbakekall vil normalt være et vedtak som kun for en tidsbegrenset periode medfører at vedkommende ikke får inneha pass som reisedokument. Vedkommende som får vedtak med en slik forvaltningsreaksjon, er følgelig ikke varig avskåret fra å få pass. Dette gjør også at det i den enkelte sak vil måtte bli vurdert konkret hvorvidt familieforhold i utlandet skal få slik betydelig vekt at et vedtak om nektelse eller tilbakekall, likevel ikke skal fattes. Det er etter dagens praksis derfor ikke slik at enhver familierelasjon til utlandet medfører at passmyndigheten er avskåret fra å fatte vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass. En eventuell midlertidig familiesplittelse ved fravær av pass, vil normalt heller ikke utgjøre en krenkelse av Norges internasjonale forpliktelser, herunder EMK art. 8. En praksis der det å opprettholde fysisk kontakt med familiemedlemmer i utlandet skal få slik betydelig vekt, vil i ytterste konsekvens eksempelvis kunne medføre en modus der personer som har blitt dømt for overgrep mot barn i utlandet, danner seg familiær tilknytning til landet gjennom ektefelle eller tilsvarende, utelukkende for å kunne opprettholde reisevirksomhet til landet. Dette vil gi særdeles uheldige utslag i praksis.

Etter Politidirektoratets mening bør man av ovennevnte grunner være varsom med å legge en slik føring i forskriftsbestemmelsen.

7.2. Til § 5-2 Tilbakekall av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige

Passloven § 4 stiller i dag som vilkår at begge foreldre med foreldreansvar må samtykke til utstedelse av pass til barn. Dersom samtykket trekkes tilbake etter at dokumentet er utstedt, oppstår spørsmålet om passet skal tilbakekalles som følge av dette.

Departementet uttaler i pkt. 3.5.3.2 i korte trekk at dersom det innføres et ytterligere krav for at tilbaketrekking av samtykke skal medføre tilbakekall av barnets reisedokumenter, bør regelen være enkel å praktisere. Det foreslås derfor i § 5-2 et foreløpig krav om at det må reises sak om utreiseforbud hos domstolene av den som trekker samtykket tilbake, med mindre den andre forelderen ikke motsetter seg tilbakekallet. Siden det i noen tilfeller kan være fare for at den andre forelderen tar barnet med til utlandet før den andre har hatt anledning til å reise sak for domstolen, foreslås det også at dokumentet kan tilbakekalles dersom det er grunn til å tro at sak om utreiseforbud vil bli reist. Politiet vil i tilfeller der det er fare for at barnet tas varig ut av landet, også kunne anmodes om å nedlegge midlertidig reiseforbud etter barnelova § 41 tredje ledd.

Dagens praksis er at et allerede utstedt dokument ikke blir tilbakekalt og pålagt innlevert, dersom én av foreldrene trekker tilbake et gitt samtykke. Det tilbaketrukne samtykket er derfor uten rettsvirkninger.

Politidirektoratet tilslutter seg Vest politidistrikts innspill om at dagens ordning bør videreføres. Dette utelukker imidlertid ikke at det bør inntas en bestemmelse, slik som foreslått i § 5-2 om tilbakekall av et reisedokument når begge foreldre er enige om at barnet ikke lenger skal inneha pass. Et slikt tilbakekall kan det være behov for, eksempelvis der det mindreårige barnet selv har fått i hende sitt eget reisedokument, og begge foreldre er urolige for at barnet på egenhånd vil reise til utlandet.

Direktoratet mener imidlertid at formuleringen i forslaget § 5-2 er unødig omstendelig og ikke tilstrekkelig klar. Vi foreslår derfor følgende ordlyd:

Et samtykke til utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige kan tilbakekalles av den eller de som har foreldreansvar.

Har foreldrene felles foreldreansvar, må begge trekke tilbake samtykket.

I Politidirektoratets forslag er reguleringene knyttet til utreiseforbud ved sak reist for domstolen etter barnelovas bestemmelser utelatt. Så vel foreldrenes rett til å fremme sak for domstolen om utreiseforbud for barnet, samt muligheten for å anmode politiet om å nedlegge midlertidig utreiseforbud, er direkte regulert i barnelova § 41 og gjelder uavhengig av om det medtas i denne forskrift om pass- og nasjonale ID-kort. Dertil kommer at en eventuell kjennelse eller tilsvarende om utreiseforbud fattet av domstolen, etter dagens passlov § 5 annet ledd bokstav a uansett vil medføre en passhindring som vil resultere i nektelse eller tilbakekall av pass.

7.3. Til § 5-4 Vedtakets varighet

Departementet har foreslått å innta en bestemmelse om vedtakets varighet i forskriften § 5-4. I første ledd fremgår det at et vedtak om nektelse eller tilbakekall ikke skal ha lenger varighet

enn nødvendig basert på begrunnelsen for og formålet med vedtaket. Videre fremgår det av andre setning at vedtaket skal angi når en ny søknad kan forventes innvilget. I andre ledd reguleres blant annet at vedtak om nektelse eller tilbakekall etter særskilt angitte hjemler ikke kan ha lenger varighet enn ett år.

Departementet begrunner forslaget ut fra at EMD i enkelte rettsavgjørelser har uttalt at restriksjoner i retten til å forlate et land er tillatt, men kan være uforholdsmessig å opprettholde i et lengre tidsrom uten jevnlig revurdering. Departementet trekker frem at enkelte av avgjørelsene fra EMD kan tyde på at to år uten en revurdering av forholdsmessigheten, fremstår som for lenge. Avgjørelsene fra EMD knytter seg imidlertid til saker som gjelder utreiseforbud. I et slikt tilfelle ligger det i sakens natur at det vil kunne bli uforholdsmessig å opprettholde restriksjonen over en lengre tid uten å foreta en vurdering av om det er nye forhold som tilsier at restriksjonen bør oppheves. Slike saker er etter Politidirektoratets syn imidlertid ikke uten videre sammenlignbare med saker hvor et forvaltningsorgan har fattet et vedtak om at en person av ulike grunner ikke får utstedt det dokumentet det er søkt om, eller av ulike grunner får et allerede utstedt dokument tilbakekalt.

Et pass som er nektet utstedt eller tilbakekalt eksisterer ikke lenger. Det er enten ugyldiggjort eller ikke utstedt. Frafall av nektelsesgrunnen etter en angitt tid vil dermed ikke automatisk medføre at borgeren fritt kan foreta reiser, og dermed utøve sin rett til å forlate et land slik en opphevelse av et utreiseforbud vil kunne medføre. Det må utstedes et nytt dokument og denne utstedelsesprosessen fordrer, slik regelverket er utformet, aktive handlinger fra den som ønsker reisedokumentet.

Så vel Trøndelag som Øst politidistrikt har i sine høringsinnspill uttrykt at de er kritiske til at det forskriftsfestes en forpliktelse for pass- og ID-kortmyndigheten til å ta opp igjen saker til vurdering av eget tiltak etter et særskilt angitt tidsrom. Politidirektoratet mener i likhet med distriktene at bestemmelsen vil være vanskelig å praktisere og at den kan gi uheldige utslag i praksis. Etter dagens praksis vil et vedtak om nektelse eller tilbakekall normalt inneholde generell informasjon om når vedkommende kan forvente å få innvilget en eventuell ny søknad om pass. Det fastsettes dermed ingen varighet for vedtaket i saksbehandlingssystemet som forhindrer vedkommende i å søke om pass på nytt før den angitte tiden har løpt ut. Enhver norsk borger har etter dagens praksis mulighet til å fremme søknad om pass når den måtte ønske det, men kan ikke forvente å få søknaden innvilget før den angitte tiden har gått.

Ved å regulere varigheten på vedtaket slik det er foreslått i § 5-4, synes det som om passmyndigheten av eget tiltak vil måtte ta saken opp til ny vurdering når den angitte varigheten av passnektelsen er utløpt. Dette vil medføre et ikke ubetydelig ressurskrevende ansvar for passmyndigheten, dersom denne av eget tiltak må gjenoppta eller på annen måte behandle, de-facto avsluttede saker på nytt etter et angitt tidsrom. Blant annet vil dette kreve at det føres en systematisk oversikt over i hvilke saker passnektelsen utløper til hvilket tidspunkt, samtidig som passmyndigheten vil måtte bære ansvaret for å opplyse saken tilstrekkelig i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser før vedtak fattes.

Politidirektoratet mener derfor at det er tilstrekkelig at det av vedtak om nektelse eller tilbakekall fremkommer informasjon til søkeren om når det kan forventes at en ny søknad vil bli innvilget. Dette illustrerer at det er opp til vedkommende søker om han/hun selv ønsker å søke på nytt, og at passmyndigheten ved en slik ny søknad vil vurdere alle sider av saken.

Av disse grunner foreslår direktoratet at bestemmelsens første ledd endres til følgende:

Vedtaket bør angi når en ny søknad kan forventes innvilget.

Øvrige deler av § 5-4 (både i første og annet ledd) foreslås utelatt fra forskriften.

7.4. Til § 5-5 Ugyldiggjøring og sperring av nasjonal eID

Bestemmelsen som er foreslått i § 5-5 gir etter sin ordlyd ikke adgang til at sertifikatutsteder (Politidirektoratet) på eget initiativ kan sperre en eID som følge av forhold som sertifikatutstederen selv oppdager eller blir gjort kjent med uten at det meldes fra innehaveren, og som kan påvirke sertifikatutstederens erstatningsansvar, jf. høringsnotatets pkt. 3.3.2.5. Situasjoner hvor det kan være behov for å åpne for slik adgang kan eksempelvis være der et nasjonalt ID-kort blir utlevert med en nasjonal eID som ved en feil inneholder identiteten til en annen person enn innehaveren av ID-kortet. Informasjonen på ID-kortet vil da være korrekt, men den nasjonale eID-en vil være feil. I et slikt tilfelle kan det tenkes at det av praktiske grunner burde være adgang til sperring av nasjonal eID isolert.

Av disse grunner foreslår vi at følgende ordlyd inntas i eksempelvis bokstav f) tilhørende § 5-5 første ledd:

f) når sertifikatutsteder oppdager eller blir gjort kjent med at det hefter feil ved utstedelsen av nasjonal eID

8. Til kapittel 7. Gyldighetstid

8.1. Til § 7-1 Gyldighetstid for ordinært pass

En redusert gyldighet fra ti til fem år på ordinære pass, vil sørge for hyppigere oppdatering av personinformasjon, opptak av personens biometri og teknologiske løsninger i passet, og på den måten sørger man i større grad for sikker utstedelse og styrker selve dokumentets sikkerheten. Redusert gyldighetstid vil derfor utgjøre et risikoreducerende tiltak. Så vel Innlandet som Øst politidistrikt, har uttalt at redusert gyldighetstid som et risikoreducerende tiltak, må veie tungt i vurderingen. Flere av distriktene har imidlertid også uttrykt at redusert gyldighetstid vil medføre at søkerne må møte opp hos pass- og ID-kortmyndigheten dobbelt så hyppig som tidligere, og at dette vil være ressursbelastende og kreve ytterligere bemanning ved pass- og ID kontorene. Direktoratet er enig i at dette vil være en naturlig konsekvens av redusert gyldighetstid og det må påregnes at disse konsekvensene inntreffer fem år etter at nye femårige pass er innført.

Ytterligere usikkerhetsfaktorer knytter seg til den fremtidige etterspørselen etter pass og nasjonalt ID-kort, og det er vanskelig å anslå hvordan forholdstallet mellom pass og ID-kort vil bli. Av disse grunner er det vanskelig å estimere de eksakte økonomiske konsekvensene ved redusert gyldighetstid for politiet. I utgangspunktet er kostnaden forbundet med økt ressursbruk ved hyppigere utstedelse, forutsatt dekket over passgebyret.

Slik situasjonen er i dag, er det imidlertid også knyttet usikkerhet til blant annet leveransen av nytt saksbehandlingssystem for pass- og nasjonale ID-kort, samt enkelte digitale løsninger i den fremtidige ID-forvaltningen. Dertil kommer at det uansett vil påløpe betydelige utviklingskostnader som politiet må dekke. Politiet er i en stram økonomisk situasjon og ønsker derfor nå å opptre varsomt i den kommende tiden når det forventes leveranser på

området for pass og nasjonale ID-kort. Politidirektoratet anbefaler derfor, av økonomiske og administrative grunner, at det på det nåværende tidspunkt ikke blir gitt redusert gyldighetstid for nye pass, men at disse fortsatt får en gyldighetstid på 10 år.

8.2. Til § 7-3 Begrensninger i gyldighetstiden for pass og nasjonalt ID-kort med reiserett

Politidirektoratet bemerker at de forhold som er regulert i § 7-3 knyttet til begrensninger i gyldighetstiden for pass og nasjonalt ID-kort med reiserett også gjør seg gjeldende for midlertidige pass utstedt etter forskriften § 4-2.

Departementet anmodes om å foreta en vurdering av om ordlyden skal omskrives til også å omfatte midlertidige pass etter § 4-2, eller om det bør inntas et eget ledd i ordlyden hvor for eksempel følgende reguleres:

Det samme gjelder for midlertidige pass utstedt i medhold av forskriften § 4-2.

Når det gjelder § 7-3 siste ledd bemerker vi at denne vil være uten betydning etter endring av statsborgerloven.

9. Til kapittel 8. Gebyr

9.1. Til § 8-1 Søknadsgebyr for pass

Øst politidistrikt har i sine innspill bemerket at ordlyden i forslaget § 8-1 fremstår som uklar. Distriktet uttaler følgende:

Det fremstår som uklart i forskriftens ordlyd at det er *behandlingen* av søknaden det betales for og ikke utstedelsen av pass. Forutberegnelighetshensynet tilsier at det bør komme klart frem i forskriften at man ikke vil få refundert gebyret ved avslag på søknad om pass.

Troms politidistrikt har på sin side bemerket følgende:

Troms politidistrikt mener det bør presiseres at gebyret ved søknad om pass og/eller nasjonalt ID-kort er et behandlingsgebyr. Erfaringsmessig bruker forvaltningen mer ressurser på de søknadene som vurderes og behandles i vedtakslinjen. Ved nytt saksbehandlingssystem vil mengden søknader som blir vurdert i politiets vedtakslinje øke. Dette taler for at det innføres et gebyr som ikke tilbakebetales dersom vedtakslinjen konkluderer med at det foreligger nektelsesgrunn.

Ordlyden som er foreslått i § 8-1 første setning lyder slik:

For behandling av søknad om pass fremmet i Norge... [vår understrekning].

Politidirektoratet mener at den foreslåtte ordlyden i tilstrekkelig grad synliggjør at dette utgjør et behandlingsgebyr, og ikke kun er et gebyr som kreves der det utstedes et dokument. Vi er imidlertid enige i tilbakemeldingene fra distriktene om at det med fordel kan presiseres i forskriften at gebyret ikke vil bli refundert dersom søknaden ikke innvilges. På den måten synliggjøres at deler av arbeidskostnaden med selve søknaden kreves dekket av pass- og ID

kortmyndigheten. Samtidig kan det tenkes at en slik presisering kan medvirke til at søkere i større grad gjør seg bevisst hvilke vilkår som må være oppfylt for å få utstedt pass før det fremmes en søknad. Dette vil i noen grad kunne skåne forvaltningen for potensielt unødige søknader.

Endelig er Politidirektoratet enig i distriktenes tilbakemelding om at det er nødvendig å foreta en differensiering mellom gebyr for ordinære pass og midlertidige pass. Et forhøyet gebyr for midlertidige pass vil gjenspeile at behandlingen av slike saker er ressurskrevende og medfører at andre saker får lengre behandlingstid.

10. Til kapittel 9. Andre bestemmelser

10.1. § 9-1 Straffansvar

Bestemmelsen i forskriften § 9-1 Straffansvar uttaler at det er straffbart å gi falsk forklaring, jf. straffeloven § 221. Straffeloven § 221 bruker imidlertid ikke terminologien "falsk forklaring", men derimot "uriktig opplysning". Politidirektoratet anbefaler at terminologien i pass- og ID-kortforskriften er i overensstemmelse med ordlyden i straffeloven § 221.

Politiets utlendingsenhet (PU) har i sitt høringsinnspill foreslått at det også inntas informasjon om straffansvar for å legge frem falske dokumenter. Politidirektoratet er enig i at det kan være hensiktsmessig å ta med en henvisning til straffelovens bestemmelser om dokumentfalsk i forskriften.

Med hilsen

Håkon Skulstad
assisterende politidirektør

Kristin Ottesen Kvigne
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/741

Vår referanse:
201901073-17 008

Sted, Dato
Oslo, 17.06.2019

ETTERSENDING AV INNSPILL - HØRINGSBREV - NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 07.03.2019 med høringsnotat med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Politidirektoratet oversendte hørings svar i brev av 14.06.2019.

Politidirektoratet mottok innspill fra Sør-Øst politidistrikt etter underliggende enheters frist og har derfor ikke kunnet innarbeide dette i felles hørings svar. Uttalelsen følger imidlertid vedlagt, og tiltres av Politidirektoratet.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Amanda Baann Asdal
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.18020
www.politi.no

Vedlegg:

- Vest politidistrikt
- Øst politidistrikt
- Trøndelag politidistrikt
- Innlandet politidistrikt
- Politiets utlendingsenhet
- Troms politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Kripos
- Sør-Øst politidistrikt



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vik
0125 OSLO

VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201902419

Sted, Dato
Bergen, 29.04.2019

HØRINGSSVAR FRA VEST POLITIDISTRIKT – NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Det vises til høringsbrev fra Justis- og Beredskapsdepartementet datert 3. mars 2019, samt oversendelse fra Politidirektoratet den 14. mars 2019. Distriktene ble bedt om å inngi sine merknader innen 6. mai 2019.

Hensett at i høringsnotatet tar utgangspunkt i gjeldende passforskrift begrenser distriktet sine bemerkninger til enkelte endringer og til de punkter hvor det er bedt om høringsinstansenes syn.

Til pkt. 3.2.3.2. "Godtgjøring av identitet og statsborgerskap"

Etter Vest politidistrikts vurdering er en videreføring av bruk av garantist for å verifisere identitet og statsborgerskap uheldig. Distriktet er innforstått med at det, uavhengig av garantist, skal kreves de opplysninger som er nødvendig for sikkert å fastslå identitet og statsborgerskap. Distriktets erfaring med bruk av garantist tilsier likevel at en mulighet for garantist medfører at Kontrollinjen senker kravet til dokumentasjon og legger for stor vekt på garantistens bekreftelse.

Etter Vest politidistrikts vurdering bør ordningen med garantist ikke videreføres.

Til pkt. 3.2.4.2 "Innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort"

Slik Vest politidistrikt ser det bør fødselsnummer ikke videreføres for midlertidig pass. Distriktet ser at det kan være ønskelig for innehaver at dokumentet er et fullverdig dokument i hvitvaskingsregelverkets forstand, men kan ikke se at dette er, eller bør være, et vernet ønske. Midlertidige pass er et dokument hvis formål er begrenset til å muliggjøre en reise, og bruksmuligheten bør i størst mulig grad begrense bruken til det oppstilte formål.

Distriktet er av den oppfatning at en presisering i hvitvaskingsforskriften § 4-3 som presiserer at midlertidig pass ikke godtas som gyldig legitimasjon er et egnet risikoreduserende tiltak, dog i betydelig mindre grad enn å bortta fødselsnummer fra midlertidige pass.

VEST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 285 Sentrum, 5804 Bergen
E-post: post.vest@politiet.no

Tlf.: 55556300
Faks: 55556550

Org. nr.: 983998461
www.politi.no

Etter distriktets oppfatning bør fødselsnummer ikke inntas i midlertidige pass.

Til pkt. 3.2.5.2 "Departementets forslag"

Vest politidistrikt er meget positiv til at dagens ordning med papirbasert fullmakt erstattes med ny, elektronisk løsning. Løsningens muliggjør en fleksibilitet hva gjelder ikke-møtende forelders oppholdssted som er gunstig for både søker og passmyndigheten.

Vest politidistrikt er videre svært positive til at foresatt kan avgi varig samtykke. Vest politidistrikt forstår at avgitt samtykke må kunne trekkes tilbake slik at det ikke lengre vil være gyldig for fremtidige utstedelser. Vest politidistrikt er av den oppfatning at avgitt samtykke bare bør kunne trekkes ved personlig oppmøte hos passmyndigheten for å forhindre at foreldre i en konfliktsituasjon benytter pass som verktøy i en konfliktsituasjon. Passmyndigheten bruker i dag svært mye tid på saker hvor pass er et virkemiddel i konflikt mellom foreldre. Denne muligheten bør begrenses i størst mulig grad slik at de reelle sakene om vedtak om utreiseforbud kan gis tilstrekkelig oppmerksomhet.

Til pkt. 3.2.6 "særlig om kravet til synlige ører"

Distriktet ser at vektingen av hensynet til den enkeltes religionsutøvelse og hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging er utfordrende.

På den ene side er gir ny teknologi bedre muligheter for automatisert ansiktsgjenkjenning hvor ørene ikke benyttes i algoritmene. Dette tilsier at hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging kan ivaretas på en tilfredsstillende måte uten krav om synlige ører på pass- og ID-kort foto. På den annen side forutsetter dette at ID-verifisering foregår ved automatisert ansiktsgjenkjenning. Slik det fremgår i høringsnotatet, og av distriktets egen erfaring, er det utstrakt bruk av, og behov for, manuell verifisering og kontroll av identitet ved passutstedelse og ved grensepassering. For å ivareta sårbarheten som ligger i manuell ID-kontroll, særlig ved grensepassering, er distriktet av den oppfatning at det er avgjørende at det også etter 2020 er et krav om synlige ører på pass- og ID-kortfoto.

Slik Vest politidistrikt ser det bør hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging vektet tyngre enn hensynet til den enkeltes religionsutøvelse. Distriktet er dermed av den oppfatning at kravet til synlige ører på pass- og ID-kortfoto bør videreføres på nåværende tidspunkt.

Til pkt. 3.5.3.2 "Tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige"

Vest politidistrikt anser det som uheldig dersom det åpnes for tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige som følge av at en av foreldrene trekker samtykket tilbake. Erfaringsmessig vil tilbaketrekking av samtykke benyttes av foreldre i en konfliktsituasjon og ikke på bakgrunn av en reell frykt for at et barn ikke vil komme tilbake etter endt reise.

Etter Vest politidistrikts oppfatning bør dagens ordning hvor samtykke til pass ansees gitt for passets gyldighetstid videreføres. Distriktet er også av den oppfatning at for det tilfelle det skal opprettes sak om tilbakekall av passet bør det kreves dokumentert ved kopi av begjæring til retten at sak faktisk er opprettet.

For de tilfellene hvor det foreligger reell fare for at barn ikke vil returnere og faren er nærliggende i tid har politiet adgang til å fatte vedtak om midlertidig reiseforbud etter barnelova § 41 tredje ledd inntil retten har tatt stilling til saken. Slike situasjoner bør ikke håndteres ved et forvaltningsmessig tilbakekall av passet hensett tidsaspektet. Dersom domstolen beslutter utreiseforbud vil passmyndigheten kunne tilbakekalle passet i medhold av passloven § 7 første ledd bokstav b jf. § 5 første ledd bokstav c.

Til pkt. 3.7.2.2 "Videreføring eller endring av passets gyldighetstid"

Slik Vest politidistrikt oppfatter spørsmålet om gyldighetstid er det tale om vekting av bekvemmelighetshensyn og økonomiske hensyn for den enkelte passinnehaver sett i forhold til sikkerhetsmessige hensyn.

Etter Vest politidistrikts vurdering fremstår ikke oppmøte ved et pass- og ID-kontor hvert femte år som uforholdsmessig tyngende overfor innbyggerne. I den alminnelige borgers daglige liv foreligger det en rekke gjøremål man jevnlig må forholde seg til og som det må tilrettelegges for, f.eks. lege, tannlege, foreldemøter mv. Distriktet er videre av den oppfatning at det kan oppstå situasjoner som er uforholdsmessig tyngende for den enkelte passinnehaver dersom hensynet til sikkerhet nedprioriteres og i større grad muliggjør ID-kriminalitet.

Distriktet ser at redusert gyldighetstid i enkelte situasjoner, f.eks. for noen statsborgere bosatt i utlandet, vil kunne medføre en økt belastning både i tid og utgifter. Distriktet er likevel av den oppfatning at de sikkerhetsmessige hensynene må vektes tyngre enn den merkbart økte belastningen for en mindre gruppe.

Til pkt. 3.8.2.3 "Nærmere om passgebyret – behov for større grad av differensiering"

Vest politidistrikt er svært positive til en differensiering av passgebyret hva gjelder ordinært pass og midlertidig pass. Distriktet har forståelse for at gebyret fastsettes etter gebyrmodellen, men bemerker at gebyret for midlertidig pass bør settes tilstrekkelig høyt til at passinnehaver opplever en reell oppfordring til å oppdrive eller ta vare på sitt pass.

Vest politidistrikt

Trond Sekkingstad
Fungerende driftsenhetsleder

Kristi Fürstenberg
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vik
0125 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201901073

Vår referanse:
201904948

Sted, Dato
Ski, 03.05.2019

INNSPILL TIL HØRING OM NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet (POD) den 14.03.2019 vedrørende høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Frist for merknader til POD er innen den 06.05.2019.

De fleste forslagene er en videreføring av gjeldende rett. Vi er i det vesentligste enige i de videreføringene og endringer som er foreslått i høringsnotatet. Nedenfor følger Øst politidistrikts kommentarer.

Kommentarer til punkt 3.2 – Forskriften kapittel 2 Søknad om pass og nasjonalt ID-kort

I høringsnotatets punkt 3.2.2 fremgår det at publikum vil få mulighet til å søke om ordinært pass etter en hasteprosedyre, og at dette vil være et alternativ til midlertidig pass (nødpass). Vi mener at det bør settes klare begrensninger og rammer for å få utstedt pass etter en hasteprosedyre. Det må avklares hvilke saker som skal behandles under hasteprosedyren. Vi mener at dette må avklares før det inntas i forskriften. Dagens praksis er at vi kun utsteder ordinære pass etter hasteprosedyre i saker hvor vedkommende ikke kan bruke midlertidig pass.

Vi er videre enig i departementets forslag om at fødselsnummer ikke skal innføres i midlertidige pass, jf. punkt 3.2.4.2. Vi ser at dette vil være hensiktsmessig for å begrense bruken og verdien av midlertidige pass, samt at det vil fremme sikkerhetsmessige hensyn. Vi opplever i dag at mange benytter midlertidige pass som et ID-dokument. På den andre siden kan midlertidig pass uten fødselsnummer medføre lengre tid i en grensekontroll, idet det vil måtte foretas en grundigere kontroll av vedkommende, og det er vanskeligere å søke i ulike registre uten å ha fødselsnummer tilgjengelig.

Departementet foreslår ikke å videreføre passforskriften § 9 om hvordan fødselsnummer skal tildeles. I forslag til ny § 2-6 tredje ledd er det kun vist til "barn født i utlandet". Vi mener denne ordlyden vil skape forvirring om hvor myndige personer skal henvende seg for å fremskaffe et fødselsnummer. Erfaring viser at det ikke kun er behov for tildeling av

ØST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 3390, 1402 Ski
E-post: post.ost@politiet.no

Tlf.: 64993000
Faks:

Org. nr.: 974760584
www.politi.no

fødselsnummer for barn født i utlandet. Vi mener derfor at det bør presiseres i forskriften hvor en søker må henvende seg, uavhengig av alder. I situasjoner hvor myndige personer er født i utlandet, har vi erfaring med at folkeregisteret og passmyndigheten ikke alltid er enige om den enkelte som skal søke om fødselsnummer selv hos folkeregisteret eller om passmyndigheten skal fremsette anmodning på deres vegne.

Departementet foreslår at samtykke til bl.a. mindreårige skal avgis ved personlig fremmøte eller ved bruk av nasjonal eID. Vi savner en nærmere forklaring av hva som ligger i "bruk av nasjonal eID". Vi etterlyser også en nærmere forklaring på hvordan samtykke skal gis under unntaksadgangen for avgivelse av samtykke. Det fremgår ikke av høringsnotatet på hvilken måte den ene forelderen skal kunne gi samtykke når det er spesielt vanskelig med fremmøte eller bruk av nasjonal eID, jf. punkt 3.2.5.2. Det vil til å ta tid før alle har fått eID. Det bør derfor, i en overgangsperiode, være mulig å samtykke til pass uten personlig oppmøte.

Vi har også merket oss at samtykke kan gis varig, og at det kan trekkes tilbake. Vi bemerker til dette at dersom denne endringen skal innføres, er det helt nødvendig at det innføres en løsning der et tilbaketrasket samtykke umiddelbart registreres i systemet, og dermed at pass ikke kan utstedes likevel. Politiet har erfaring med at mye kan endre seg i saker om pass til barn på relativt kort tid. Erfaring viser at konflikter mellom foreldre kan oppstå raskt, og risikoen for barnebortføring blir i mange slike saker forhøyet. Vi mener derfor at et varig avgitt samtykke som trekkes tilbake, straks må registreres i systemene slik at ikke den andre forelderen rekker å få utstedt pass til barnet.

Vi mener også at det bør presiseres i forskrift at et tilbaketrasket samtykke ikke gjelder for allerede utstedt pass og ev. nytt pass i dets gyldighetstid, slik det er i dag. Vi mener dette er viktig slik at foreldrene er kjent med at det ikke er tilstrekkelig å trekke samtykke til pass eller ha passet i sin besittelse for å hindre utreise. Vi er kjent med at mange tror det er tilstrekkelig at de har passene i sin besittelse dersom de er redd for at barna skal bli tatt med til utlandet.

Departementet foreslår at samtykke kan gis enkeltvis, dvs. for en dokumentutstedelse; ett pass, ett nasjonalt ID-kort med reiserett, eller begge disse. Vi påpeker at det bør fremgå klart hva som ligger i begrepet "enkeltvis samtykke", herunder om samtykke gjelder kun ved utstedelse av ett aktuelt dokument eller til gyldighetstiden på det aktuelle dokumentet er utløpt. Dagens praksis, hvor samtykke følger gyldighetstiden på det utstedte dokument, er problematisk. For eksempel hvis den ene forelderen tapsmelder et pass som befinner seg hos den andre forelderen, kan vedkommende få utstedt et nytt pass uten nytt samtykke fordi det eksisterende samtykke fortsatt anses som gjeldende. Det bes derfor om at det klargjøres i forskriften om enkeltvis samtykke gjelder for én enkel utstedelse eller til utløpstiden av dokumentet.

Det fremstår som uklart for oss om bare vedtakslinjen skal kunne foreta søk i politiets registre, eller om også kontrollinjen skal kunne foreta slike søk, jf. punkt 3.2.8 om departementets beskrivelse av at tilgangen til politiregistrene kan begrenses. Dersom kontrollinjen ikke har tilgang til politiregistrene vil dette vanskeliggjøre arbeidet med innsamling av informasjon som kan være nyttig for vedtakslinjen. Dersom det kun er vedtakslinjen som har tilgang til politiregistrene, vil ikke søknad om pass kunne innvilges før vedtakslinjen har sett gjennom søknaden. Det vil medføre at det f.eks. ved utstedelse av midlertid pass på Oslo lufthavn utenfor arbeidstiden til vedtakslinjen (06:00 til 23:00), vil bli uforholdsmessig problematisk og kan medføre at personer må avlyse planlagt reise fordi vedtakslinjen ikke er på jobb. Et annet eksempel som viser at tilgang til politiregistre er viktig i kontrollinjen er en sak der en saksbehandler fikk en dårlig magefølelse mht. søknad om pass for barn, men det var ikke noe registrert i passregisteret. Saksbehandler gjorde videre undersøkelser, og fant da at foreldrene var under etterforskning for vold i nære relasjoner, var underlagt besøksforbud overfor barna

og at barna var underlagt verger. Dette var ikke registrert hos folkeregisteret, og kunne potensielt ført til barne bortføring.

Videre er det av stor betydning at passregisteret viser alle relevante opplysninger fra politiregistrene til vedtakslinjen. Vi har erfaring med at passregisteret i dag siler ut mye informasjon. Vi har blant annet hatt en sak der en person var domfelt for seksuell omgang med barn under 14 år, men saken var ikke synlig i passregisteret.

Kommentarer til punkt 3.4 – Forskriften kapittel 4 Ekstra pass og midlertidig pass

Vi har merket oss at departementet foreslår at det vil være passmyndigheten som i hvert tilfelle bestemmer om det skal utstedes midlertidig pass eller ekstra pass, jf. punkt 3.4.2. Dersom det utstedes et midlertidig pass og ikke et ekstra pass, men behovet er begrunnet i et dokumentert behov for flere pass, skal ikke det ordinære passet ugyldiggjøres. Vi bemerker at det bør være lik praksis for utstedelse av ekstra pass i slike tilfeller, og vi mener derfor at det ikke bør åpnes for en valgmulighet mht. å utstede midlertidig pass, der ordinært pass ikke ugyldiggjøres. Hvis passmyndigheten kan velge type pass som utstedes, bør det uansett presiseres at utstedelse av midlertidig pass som ekstra pass skal skje helt unntaksvis og kun dersom søkeren ikke kan avvente utstedelse av ekstra pass.

Hvis det utstedes midlertidig pass i dag, skal det ordinære passet ugyldiggjøres. Den foreslåtte adgangen vil gjøre det vanskeligere for passmyndigheten å se om det er en feil som er begått (at det ordinære passet skulle ha vært ugyldiggjort) og åpner for tvil knyttet til saksbehandlingen. Vi viser herunder til punkt 3.4.2.3 som fastslår at reglene om at det ordinære passet skal ugyldiggjøres ved utstedelse av midlertidig pass, skal videreføres. Vi stiller spørsmål ved om dette vil vanskeliggjøre passmyndighetens arbeid i den forstand at det vil bli vanskelig å se om det er tatt bevisst standpunkt til at det ordinære passet ikke skal ugyldiggjøres eller om det er begått en feil i saksbehandlingen. Denne merknaden gis med forbehold om at vi ikke er kjent med det nye systemet for pass. Dersom det i det nye systemet kan være mulig å se om det er tatt bevisst stilling til type pass ved utstedelsen, kan det stille seg annerledes. I dagens system for pass vil en slik utstedelse (der det ordinære passet ikke er ugyldiggjort), fremstå som en feil, med mindre saksbehandler legger inn en obs-merknad som begrunner utstedelse av nødpass uten ugyldiggjøring av ordinært pass. Hvis slike saker i fremtiden i tillegg vil måtte gå til vedtakslinjen fordi det er usikkerhet knyttet til ugyldiggjøringen, vil dette skape unødig merarbeid for passmyndigheten.

Endelig vil vi bemerke at det kan bli en uheldig praksis dersom ett passkontor velger å utstede midlertidige pass og et annet kontor velger å utstede ekstra pass i disse tilfellene. Mange nødpass er også uheldig for søkerens passhistorikk.

Kommentarer til punkt 3.5 – Forskriften kapittel 5 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

Departementet foreslår at det i passforskriften § 5-1 skal fremgå en momentliste over hva som skal vektlegges i en vurdering av nektelse eller tilbakekall der det foreligger tap av pass, jf. punkt 3.5.3. Bakgrunnen for endringen er å sikre en enhetlig praksis i landet. Det er foreslått at forskriftsbestemmelsen skal regulere at det særlig skal legges vekt på omfanget av tapte pass og ID-kort, når tapsmelding er innlevert samt øvrige omstendigheter. Dette innebærer en endring fra dagens praksis der det i PODs rundskriv fremgår et mer konkret utgangspunkt, herunder bl.a. at det ikke bør utstedes midlertidig pass dersom søkeren i løpet av de fem siste år har fått utstedt to midlertidige pass, eller for eksempel at to tapsmeldinger innenfor en ti års periode skal avstedkomme skriftlig varsel og ev. tidsbegrensning i ytterligere pass.

Vi stiller oss tvilende til om en endring fra et konkret utgangspunkt til en mer skjønnsmessig vurdering i form av en momentliste, vil sikre en mer enhetlig praksis. Dagens mer konkrete retningslinjer gir i større grad en pekepinn på når passmyndigheten skal nekte eller

tilbakekalle pass i slike tilfeller. Erfaring viser at saksbehandlere i kontrollinjen foretrekker et slikt konkret utgangspunkt for vurderingen, og at det er lettere å nekte pass når dette konkret fremgår av rundskrivet. Departementets forslag vil, etter vår mening, avstedkomme større usikkerhet rundt når et pass skal nektes pga. gjentatte tap. Ulike saksbehandlere vil også tolke regelverket ulikt og dette kan igjen medføre at det blir ulik praksis.

Vi har videre merket oss at departementet foreslår en endring i saker om tilbakekall av pass for mindreårige, jf. punkt 3.5.3.2. Det foreslås at det skal stilles krav om at den forelder som trekker et samtykke til pass for en mindreårig, må reise sak om utreiseforbud for domstolene, med mindre den andre forelder ikke motsetter seg tilbakekall av samtykke.

Vi stiller oss tvilende til om dette er et hensiktsmessig forslag. Det er riktig som departementet påpeker at det i noen tilfeller er et ønske om sabotasje fra en forelder å trekke et samtykke tilbake. Vi mener at erfaring viser, at det imidlertid ikke alltid er et konfliktfylt samlivsbrudd som avstedkommer et slikt tilbaketrukket samtykke. Det kan for eksempel være en frykt for barnets ve og vel på utenlandsreisen, for andre personer de skal reise sammen med e.l. Det kan virke som et urimelig hardt krav for en forelder å måtte reise sak om utreiseforbud i alle slike tilfeller. I tillegg kommer kostnaden som er forbundet med advokatutgifter i slike saker. Vi mener det verken er samfunnsnyttig eller nødvendig å stille krav om sak om utreiseforbud i slike saker. Sak om utreiseforbud bør kun stilles som krav dersom det er en reell fare for barne bortføring. I noen saker kan det dessuten være at den ene forelder har en viss frykt for at den andre forelder ikke skal returnere med barnet, men at dette løser seg underveis i saken, for eksempel fordi partene får snakket sammen og ordnet opp i misforståelser. Da vil det ikke lenger være et behov for å reise sak om utreiseforbud, men det kan ha vært et behov for å trekke samtykket tilbake i en periode. Bruken av reglene må tilpasses saken slik at hensynet til å beskytte barnet veier tyngst. En endring der en forelder må reise sak om utreiseforbud vil ikke ha den virkning at det først og fremst beskytter barnet. Til illustrasjon kan vi vise til at vi i en rekke saker har nedlagt et midlertidig utreiseforbud sett hen til omstendighetene på beslutningstidspunktet vårt, men at saken i ettertid endrer seg og det ender med at partene kommer til enighet, rydder opp i misforståelser, at den ene forelder likevel ikke reiser/ender mening. Vi mener derfor at politiet i slike saker selv måkter å ta de riktige beslutningene med hensyn til hva som er best for barnet, og at vi derfor ikke er i behov av en endring i regelverket.

Departementet foreslår videre at passet kan tilbakekalles dersom det er grunn til å tro at sak om utreiseforbud vil bli reist. Vi bemerker til dette at Øst politidistrikt jobber på denne måten allerede i dag. I barnelova § 41 tredje ledd kan politiet nedlegge midlertidig utreiseforbud dersom det er "fare for at barnet ikke vil komme tilbake". Dersom vi har opplysninger som tilsier at et barn ikke vil komme tilbake, nedlegger vi midlertidig utreiseforbud og tilbakekaller passet hurtig dersom sakens omstendigheter tilsier det. Vi har hatt samarbeid med Kripos i en rekke slike saker og der fått klarsignal på at det kan nedlegges midlertidig utreiseforbud også dersom sak for domstolene ennå ikke er reist. Slike saker haster som regel meget, og midlertidige utreiseforbud nedlegges erfaringsvis hos Øst politidistrikt samme dag eller dagen etter vi får opplysningene. Vi gjør alltid forelder oppmerksom på at de må reise sak for tingretten snarest mulig, fordi vårt utreiseforbud løper til det behandles i tingretten. Vi orienterer samtidig om at dersom saken ikke bringes inn for retten innen rimelig tid, faller det midlertidige utreiseforbudet bort, jf. Ot. prp. nr. 56 (1996-1997).

Departementet foreslår i punkt 3.5.3.4 at vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig basert på begrunnelsen for og formålet med vedtaket. Vi tiltrer dette som et utgangspunkt. I passforskriften § 5-4 første ledd, siste setning fremgår det at vedtaket skal angi når en ny søknad kan forventes innvilget. Vi foreslår at "skal" endres til "bør" i bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at det kan bli svært vanskelig for passmyndigheten å angi varigheten i mange saker, særlig i saker etter passloven § 5 tredje ledd. Vi bemerker at det i tiden fra vedtak til ev. ny søknad, kan oppstå nye omstendigheter eller forhold som kan få betydning i vurderingen av om avslaget eller tilbakekallet skal

oppretholdes. I tillegg er det av flere grunner vanskelig å sette tidsbegrensninger/karantenetid, fordi sakene er ulike og karakteren og alvorligheten av passhindringsgrunnene varierer. For eksempel har vi saker der vi har nektet pass til alvorlig sinnslidende. Disse bør ikke få pass før det fremlegges en helseattest som tilsier at vedkommende kan ta vare på seg selv i utlandet og ikke lenger er alvorlig sinnslidende. I slike saker kan vi ikke angi et tidspunkt, da det er avhengig av omstendigheter vi ikke kan kontrollere eller avgjøre. Endringsforslaget vil derfor medføre betydelige vanskeligheter for oss i de mest alvorlige sakene om pass.

Vi har særlig merket oss endringen i forskriften § 5-4 annet ledd om at vedtak etter passloven § 5 tredje ledd bokstav b, må underlegges en årlig vurdering av om vilkårene fortsatt er oppfylt.

Øst politidistrikt vil bemerke at det er under denne bestemmelsen vi har de mest alvorlige sakene, sett i et samfunnsperspektiv. Under passloven § 5 tredje ledd bokstav b, kan det inngå saker om overgrep mot barn i utlandet, barn som føres til opprinnelsesland mot deres vilje, og andre svært alvorlige saker. Vi ser behovet for en kontinuerlig vurdering av disse sakene, da passhindring er et inngripende vedtak, men mener at lovgiver i dette tilfellet legger opp til en lempeligere adgang for å få pass på nytt i de mest alvorlige sakene sammenlignet med øvrige saker etter passloven § 5 tredje ledd. Vi har en rekke saker der vi har tilbakekalt eller nektet pass til en person som eksempelvis er dømt for overgrep mot barn og som ikke har fått pass fordi vi mener at formålet med reisen er ulovlig virksomhet (å begå overgrep mot barn i utlandet), og vedkommende for eksempel har fått diagnosen pedofil. I slike saker vil det, for det første, være svært vanskelig for passmyndigheten å angi et tidspunkt for når han igjen kan få pass, jf. forslaget § 5-4 første ledd siste punktum. Et fremtidig pass er i slike saker avhengig av om han underlegges seg medisiner, terapi, om han pådrar seg nye straffesaker mv. Pedofili er ikke en forbigående lidelse, og vi mener at vedkommende må underlegges behandling dersom vedkommende noen gang ikke skal være en fremtidig fare for barn i risikoutsatte land. Erfaring viser at i mange av disse sakene, underlegges ikke vedkommende seg behandling fordi de mener at de er urettmessig dømt/anklaget. For det andre vil en reell vurdering hvert år, avhenge av om vedkommende fremlegger dokumentasjon eller anførsler som viser at saken stiller seg annerledes enn tidligere. Passmyndigheten kan ikke foreta nye vurderinger årlig med kun de opplysningene som forelå ved første vedtak. Dette vil kreve mye ressurser, særlig i Øst politidistrikt, som er et stort passutstedende distrikt, og der vi har særlig fokus på potensielle overgripere. Dette er ressurser som burde vært brukt på andre potensielle overgripere for å beskytte barn i risikoutsatte land. Vi stiller oss derfor svært tvilende til denne endringen. Vi mener at endringen slik den er foreslått, sender uheldige signaler til samfunnet, særlig sett i lys av den voldsomme økningen i antall overgrep mot barn politiet har sett de siste årene. Endelig bemerker vi at hensynet til å beskytte barn mot overgrep alltid må veie tyngre enn hensynet til den enkeltes bevegelsesfrihet og dennes krav på kontinuerlige vurderinger, jf. EMDs praksis. Vi ser viktigheten av å følge EMDs praksis, men mener at vi i så fall kan sette revurderingen etter to år. Det er også viktig å understreke at dersom en person som har fått vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass på dette grunnlag, fremmer ny søknad om pass før det er gått ett eller to år, vil få sin søknad vurdert på nytt. Det vil altså være opp til den enkelte hvor ofte han får sin søknad vurdert, og vi ser derfor ikke behovet for å forskriftsfeste en forhåndsbundet vurdering av passmyndigheten i saker der for eksempel vedkommende ikke selv ønsker et pass. Vi mener derfor at vi heller kan veilede søkeren til å fremsette en ny søknad etter en viss angitt tid, fremfor å bli ilagt en plikt til å foreta en ny vurdering av saken.

Kommentarer til punkt 3.7 – Forskriften kapittel 7 Gyldighetstid

Vi har merket oss at departementet ikke har tatt endelig stilling til passets gyldighetstid, men fremsetter en rekke argumenter for og mot, og ber om høringsinstansenes syn.

Øst politidistrikt tiltrer departementets vurdering av at det vil bli en belastning for publikum med hyppigere oppmøter hos pass- og ID-kortmyndigheten. Dette vil særlig bli en byrde for familier med flere barn og for personer som bor langt fra lokasjoner der det utstedes pass og ID-kort. Vi er også enige i at det blir en større økonomisk belastning for den enkelte og for familier samlet med kortere gyldighetstid på pass sammenholdt med fem års gyldighetstid på ID-kort. Anbefalingen fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har dessuten et utelukkende teknisk fokus. Vi viser til at Norge har et forbedringspotensiale mht. taktisk ID-kontroll, for eksempel ved å avdekke flere impostere i Norge, og inntrykket er at det tradisjonelt sett har vært mer fokus på teknisk enn på taktisk ID-kontroll.

På den andre side mener vi at hensynene NSM har fremlagt om redusert gyldighetstid som et risikoreduserende tiltak, om at sikkerhetsmekanismene må tilpasses gjeldende trusselbilde mv., må veie tungt i vurderingen. Vi mener derfor at det kan være gode grunner for å ha ordinære pass med fem års gyldighet.

Hva gjelder gyldighetstiden for ekstra pass, mener vi at det bør innføres et skjema hvor arbeidsgiver i større grad enn i dag må redegjøre for det faktiske behovet for ekstra pass. I dag er det kun krav til en generell redegjørelse fra arbeidsgiver om behovet for ekstra pass. Dersom arbeidsgiver i større grad må redegjøre for det faktiske behovet, vil vi i større grad kunne foreta en konkret vurdering av behovet og gyldighetstiden for ekstra pass.

Kommentarer til punkt 3.8 – Forskriften kapittel 8 Gebyr

Vi har merket oss at gebyrsatsene for pass og nasjonalt ID-kort skal dekke kostnadene ved utstedelsen. Herunder har vi merket oss at gebyrene skal dekke bl.a. investerings- og etableringskostnader, distribusjonskostnader og tid brukt i skrankepunktet på passkontoret. Det er ikke nevnt i høringsnotatet hvordan utgiftene til vedtakslinjen skal dekkes. Vi forutsetter at også vedtakslinjen skal finansieres fremover.

Departementet foreslår at det må tydeliggjøres i forskriften at gebyret er knyttet til søknaden om pass og ikke til selve utstedelse av passet. Vi mener at dette bør presiseres nærmere i ordlyden i forslag til forskrift § 8-1. Det fremstår som uklart i forskriftens ordlyd at det er *behandlingen* av søknaden det betales for og ikke utstedelsen av pass. Forutberegnelighetshensynet tilsier at det bør komme klart frem i forskriften at man ikke vil få refundert gebyret ved avslag på søknad om pass.

Hva gjelder økning av gebyr på nødpass stiller vi oss svært positive til en slik økning ettersom det kan medføre at bruken av nødpass vil gå ned. Prosedyren for å få utstedt midlertidig pass er mer ressurskrevende og bidrar til å forsinke andre saker. Vi mener at det bør fremgå av forskriften at det kreves et høyre søknadsgebyr ved behandling av disse sakene.

Kommentarer til punkt 5 - Økonomiske og administrative konsekvenser

Som departementet kommenterer, vil alle politiets kostnader til utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort inngå i gebyrgrunnlaget. Vi stiller oss bak at det vil gå vesentlige ressurser til opplæring i nye systemer, opplæring av nyansatte, opplæring i regelverk mv.

Vi viser til våre kommentarer ovenfor om dekning av utgifter til vedtakslinjen i punkt 3.8.

Vi finner det klart at redusert gyldighetstid på ordinære pass vil få store økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Øst politidistrikt er sammen med Oslo politidistrikt, det største passutstedende distrikt i landet. Erfaring viser at det årlig oppstår lange køer og svært mye støy rundt passutstedelser, først og fremst fordi vi er presset på ressurser.

Økt saksmengde, økte krav til kvalitet sammen med kortere gyldighetstid, må derfor ses i sammenheng med det ressursbehovet som vil oppstå. Ressursene må i tillegg være faste så vi sikrer den kontinuitet og den høye kvaliteten som er nødvendig på arbeidet med pass og nasjonale ID-kort.

Vi bemerker dessuten at det i overgangsperioden fra ti til fem års gyldighetstid på pass, bør være påkrevd med god informasjon til publikum og at departementet er innforstått med, og bevilger de nødvendige ressurser et slikt trykk av søkere vil medføre.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Saksbehandler:
Elin Grøttjord
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

TRØNDELAG POLITIDISTRIKT

**Unntatt offentlighet,
Offl. 13.1 jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:
19/741 - NNO

Vår referanse:
201902547-2 801

Sted, Dato
Trondheim, 6.5.2019

HØRINGSINNSPILL - NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Trøndelag politidistrikt viser til Politidirektoratets oversendelse av Justis- og beredskapsdepartementets høringsutsendelse av 7.3.19 om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Dere ber om at hørings svar oversendes Politidirektoratet innen 6.5.19.

Trøndelag politidistrikt vil innledningsvis bemerke at vi stiller oss positive til at flere av retningslinjene som i dag er regulert i rundskriv fra Politidirektoratet foreslås inkorporert i den nye forskriften. Slik det bemerkes i oversendelsesbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet, bidrar dette til at reglene er mer tilgjengelige for publikum. Vi er videre positive til at fremgangsmåten ved utstedelse av pass moderniseres og at ordningen med nasjonalt ID-kort blir realisert. Nedenfor følger politidistriktets merknader til enkelte punkter i høringsforslaget.

Forslagets § 2-3 tredje og fjerde ledd: Personlig oppmøte

Politidistriktet stiller seg positive til at mindreårige som er fylt 13 år kan få utstedt ID-kort uten reiserett uten foreldrenes samtykke. Det er en kjent problemstilling for distriktet at barn på denne alderen møter en rekke utfordringer dersom én av foreldrene av ulike grunner ikke ønsker å samtykke til pass. Dette vanskeliggjør henting av medisiner mv. på apotek, ettersom foreldre ikke kan hente dette for barn over 16 år uten at det fremlegges fullmakt og legitimasjon fra barnet. Videre opplever barna vanskeligheter med å legitimere seg ved øvingskjøring og oppkjøring til moped, samt ved utstedelse av bankkort.

Vi stiller oss videre positive til at det presiseres i forskriften at dersom andre enn foreldrene møter sammen med en mindreårig, skal denne godtgjøre sin stilling i barneverntjenesten, eller oppnevning som fosterforeldre og bemyndigelse. Det fremgår i dag ikke klart av regelverket hvilken dokumentasjon som skal fremlegges i slike tilfeller. Det er etter vårt syn positivt at dette fremgår direkte av forskriften, slik at dette blir tilgjengelig for publikum. Det samme gjelder for presiseringen om hvilken dokumentasjon som kreves ved passutstedelse til personer uten rettslig handleevne.

Forslagets § 2-4: Godtgjøring av identitet

Det er positivt at det presiseres i forskriften hvilket beviskrav som skal legges til grunn ved vurderingen av om identiteten anses godtgjort. Slik passloven § 3 første ledd er utformet i

TRØNDELAG POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 2475 Torgarden, 7005 Trondheim
E-post: post.trondelag@politiet.no

Tlf.: 73 89 90 90
Faks: 73 52 31 91

Org. nr.: 983998631
www.politiet.no

dag, fremgår det etter vår vurdering ikke klart at beviskravet er skjerpet fra kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Forslagets § 2-7, jf. punkt 3.2.5: Mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne

Politidistriktet stiller seg positive til at det innføres en mulighet for å avgi samtykke til utstedelse av pass til mindreårige elektronisk. Dette vil lette behandlingen av saker hvor det er vanskelig for en av foreldrene å møte sammen med barnet eller å avgi samtykke gjennom en fullmakt til den andre. Det forutsettes at ordningen som innføres er betryggende, slik at misbruk unngås.

Det stilles i dag strenge krav til samtykke fra foreldre som ikke møter sammen med barnet, ettersom disse må fylle ut et fullmaktskjema og vedlegge egen legitimasjon eller bekreftet kopi av egen legitimasjon. Dette vanskeliggjør passutstedelsen for barn i tilfeller hvor foreldrene ikke bor sammen, én av foreldrene oppholder seg et annet sted i landet eller i utlandet, eller det er vanskelig å få den ene forelder til å samarbeide uten at dette skyldes at vedkommende motsetter seg passutstedelse.

Det fremgår av forslaget § 2-7 første ledd at samtykke til pass og nasjonalt ID-kort til mindreårige kan avgis ved personlig fremmøte eller ved bruk av nasjonal eID. Ut fra bestemmelsens utforming fremstår det som om muligheten til å avgi samtykke på fysisk samtykkeskjema slik ordningen er i dag ikke skal videreføres. Vi vurderer at dette kan vanskeliggjøre passutstedelsen i enkelte saker. Vi bemerker at foreldre som bor i utlandet og ikke har norsk statsborgerskap vil ha vanskelig for å møte personlig eller samtykke ved bruk av nasjonal eID. Dette gjelder særlig hvis forelder ikke har lov til å oppholde seg i Norge.

Vår vurdering er at det fortsatt bør være adgang til å avgi samtykke ved å levere et samtykkeskjema og legitimasjon eller offentlig bekreftet legitimasjon til den forelder som skal møte sammen med barnet. Det bør fremgå klart av forskriften hvis dette fortsatt skal være mulig. Alternativt bør det presiseres enten i forskriften eller retningslinjer fra Politidirektoratet hvilke særlige grunner som kan medføre at kravet til personlig fremmøte eller bruk av nasjonal eID kan fravikes, jf. forslaget § 2-7 første ledd siste punktum.

Vi er positive til at samtykket som avgis både kan være varig eller gjelde for én enkelt utstedelse. Muligheten til å avgi varig samtykke vil kunne forenkle behandlingen av de sakene hvor en av foreldrene ikke har tatt del i barnets liv på mange år, men fortsatt er registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret. I slike tilfeller er passmyndigheten i dag henvist til å forsøke å innhente samtykke ved hver enkelt søknad om pass og eventuelt å vurdere om pass skal utstedes med begrenset varighet eller med vanlig varighet etter unntaksbestemmelsene i passloven § 4. Vår vurdering er at det brukes mye tid og ressurser på dette i dag uten at dette i det store flertallet av tilfellene er nødvendig for å forebygge barnebortføring.

Forslagets § 2-8 fjerde ledd, jf. punkt 3.2.6.2: Krav om synlige ører

I høringsforslaget er det utferdiget to alternative forlag til fjerde ledd i ny § 2-8. I begge alternativene presiseres det at hovedregelen om at hodeplagg ikke skal brukes på passbildet kan fravikes når enkelte vilkår er oppfylt. Hodeplagget må imidlertid ikke tildekke noe av ansiktet eller mer av hodet enn nødvendig. I det andre alternativet er det i tillegg tilføyd at begge ørene skal være synlige.

Trøndelag politidistrikt vurderer at det andre alternativet bør innføres, slik at det stilles krav om synlige ører i alle tilfeller.

Misbruk av pass i såkalte "imposter"-saker, hvor et ekte pass blir brukt av en person som ligner på passinnehaver, er utbredt. For å kunne avdekke disse tilfellene er det viktig at flest mulig av passinnehavers særkjennetegn fremgår av passet. Dette gjelder særlig trekk som er vanskelige å forandre ved kosmetiske operasjoner, vektforandringer, sminke, fargede linser og farging av hår, slik som ører.

ID-kontroll utføres ikke kun i forbindelse med grensepasseringer, men også av operativt personell. Selv om mye kan avdekkes ved automatisk ID-kontroll og "en-til-mange"-søk mot ansiktsfoto i passregisteret, er ikke alle disse hjelpemidlene tilgjengelige eller praktiske å bruke ved all form for ID-kontroll.

Norske pass er ettertraktete fordi dette gjør at innehaveren kan reise til svært mange land uten visum. Strenge krav til utstedelse av norske pass vil kunne vanskeliggjøre bruk av norske pass i terrorhandlinger og ved menneskesmugling. Hensynet til å forhindre ID-kriminalitet veier etter vår vurdering tyngre enn hensyn den enkelte kan ha for å tildekke ørene sine. De største ulempene bør etter vårt syn kunne unngås på andre måter, for eksempel ved at kontrollen om mulig utføres av en person av samme kjønn og på lukkede områder i de tilfellene der personer av religiøse grunner holder ørene tildekket.

Forslagets § 4-1, jf. punkt 3.4: Ekstra pass

Spørsmålet om hva som er god nok dokumentasjon til at det kan utstedes ekstra pass er en praktisk problemstilling som ofte kommer på spissen. Vår erfaring er at det i dag er uklart både for passøker, arbeidsgiver og saksbehandlere ved politiet hvilke krav som stilles til dokumentasjon i disse tilfellene, da det i dag ikke fremgår klart av regelverket hvilke krav som skal stilles.

Vår vurdering er derfor at det bør eksemplifiseres i forskriften eller eventuelt i retningslinjer fra Politidirektoratet hva slags dokumentasjon som skal fremlegges.

Forslagets § 5-1 første ledd bokstav b: Nektelse og tilbakekall

I forslagets § 5-1 første ledd står det at det ved nektelse av pass og nasjonale ID-kort skal legges vekt på "omfanget av tapte pass, og nasjonale ID-kort, herunder antall og hyppighet, omstendighetene knyttet til tapet og *når tapsmelding er innlevert i forhold til når tapet fant sted.*" (min utheving).

Hvis tapsmelding er levert nylig og passet skjedde på omtrent samme tid, ligger selve *tapet* av passet nødvendigvis nærmere i tid enn hvis tapsmelding er levert nylig men passet faktisk ble tapt for lang tid siden. Dette kan tale for at det bør legges mindre vekt på nylige tapsmeldinger hvis det er lang tid siden tapet faktisk fant sted enn hvis tapet nylig har skjedd. Hvis det er gått lang tid fra passet faktisk ble tapt før det ble tapsmeldt, kan passet imidlertid ha vært i omloop i lang tid uten at det er registrert i noe register at dette er kommet bort fra rette eier. Dette er uheldig, ettersom det øker faren for misbruk av pass, og kan tale for at disse tilfellene anses mer alvorlige.

Det bør presiseres enten i forskrift eller i retningslinjer fra Politidirektoratet om det med dette menes at det skal anses mer alvorlig at det er gått lang tid mellom tapet og tapsmeldingen eller motsatt. Dersom den enkelte saksbehandler skal foreta en skjønnsmessig vurdering kan

dette slå uheldig ut, ettersom bestemmelsen kan tolkes på ulike måter slik den er utformet i forslaget.

Forslagets § 5-2, jf. punkt 3.5.3.2: Tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige

Vi stiller oss positive til at det presiseres i forskriften hva som kreves for at en forelder skal kunne trekke tilbake sitt samtykke til pass til barn når pass allerede er utstedt. Kravet om at den forelder som vil trekke sitt samtykke må reise sak om utreiseforbud hvis den andre ikke samtykker vil kunne avverge at politiets mulighet til å tilbakekalle pass misbrukes av foreldre uten at det er grunnlag for frykt for barne bortføring.

Forslagets § 5-4, jf. punkt 3.5.3.4: Vedtakets varighet

Ut fra utformingen av ny § 5-4 fremstår det som om vedtak om avslag på pass skal gis med bestemt varighet. Det er også foreslått at vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass etter både passloven § 5 tredje ledd bokstav b og bokstav f ikke kan ha lenger varighet enn ett år, og at vedtaket kan forlenges med inntil ett år av gangen hvis vilkårene fremdeles er oppfylt.

I høringen vises det til at den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) vurderer at det å opprettholde vedtak som begrenser den enkeltes rettigheter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) automatisk over lengre tid uten jevnlig kontroll av om vilkårene foreligger er i strid med EMK. Denne avgjørelsen indikerer etter vår vurdering at det i tilfelle bør stilles krav om periodisk vurdering ved *alle* former for passnektelse og tilbakekall av pass, ikke kun vedtak etter § 5 tredje ledd bokstav b og f.

Trøndelag politidistrikt har i dag ikke praksis på å angi varighet for avslag på søknader om pass. Vi angir likevel hva som kreves for at en ny søknad skal bli innvilget og når en ny søknad kan forventes å bli innvilget i de tilfellene der det er mulig. Vi vurderer at dette er en praksis som fungerer godt. Personen kan fremme en ny passøknad når vedkommende ønsker, og søknaden blir vurdert på nytt på bakgrunn av forholdene på *søknadstidspunktet*.

Dersom politiet av eget tiltak skal være nødt til å følge opp vedtakene med nye vedtak før det er gått ett år, forutsetter dette at det etableres systemer som gjør dette mulig. Dagens system inneholder ingen gode muligheter for å sikre at slike vedtak blir fulgt opp. Det vil være risiko for at oppfølgingen ikke skjer, ettersom den enkelte saksbehandler vil måtte sette saken til oppfølging selv. Sykemeldinger og andre fravær, utskifting av saksbehandlere og menneskelig svikt kan medføre at vedtaket ikke blir forlenget innen fristen. Forslaget gir ingen føringer for hva som skal skje i disse tilfellene. Det bør presiseres om passforvaltningen i disse sakene henvist til å utstede nytt pass selv om vilkårene for å nekte pass fortsatt er til stede.

Det er mer logisk at det stilles krav om jevnlig vurdering når grunnlaget for vedtaket er mistanke om terrorhandling, ettersom vedtaket i disse tilfellene normalt vil være knyttet opp mot etterforskningen i en bestemt straffesak. Sannsynlighetskravet er lavere i disse tilfellene og det bør kreves at det er en viss fremdrift i en eventuell straffesak hvis vedtaket skal kunne opprettholdes.

Forslagets § 7-1, jf. punkt 3.7: Gyldighetstid

I høringsforslaget er det utferdiget to alternative forslag til ny § 7-1. I det første alternativet foreslås det at pass for personer over 16 år skal være gyldige i ti år etter utstedelsesdato, mens gyldighetstiden skal være enten fem, tre eller to år for barn under 16 år avhengig av alderen deres. I det andre alternativet foreslås det at gyldighetstiden for pass for personer

over ti år skal være gyldige i fem år etter utstedelsesdato, mens gyldighetstiden skal være enten tre eller to år for barn under ti år avhengig av alderen deres.

Politidistriktet har ingen bestemt mening om gyldighetstiden for personer over 16 år bør begrenses fra ti til fem år eller ikke. Vi bemerker likevel at dette trolig vil medføre økt behov for ressurser både i kontroll- og vedtakslinje, ettersom passene vil måtte fornyes dobbelt så ofte. Det er også grunn til å tro at det vil bli større behov for midlertidige pass når gyldighetstiden til passene utløper raskere.

Med hilsen

Trond Preben Aune
Fung. Avdelingsdirektør

Therese Fuglemsmo
Juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

INNLANDET POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201901073

Vår referanse:
201901499-2 008

Sted, Dato
Elverum, 06.05.2019

HØRINGSUTTAELSE - NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 7. mars 2019 om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Frist for tilbakemelding til Politidirektoratet er 6. mai 2019.

Departementet ønsker blant annet høringsinstansenes synspunkter på om kravet til synlige ører på ansiktsbilde skal videreføres også for personer som bærer religiøse hodeplagg. Innlandet politidistrikt mener at kravet bør videreføres da ørene er svært viktig for manuell vurdering av om bildet stemmer med personen som fremviser ID-/reisedokumentet.

Vedrørende passets gyldighetstid mener Innlandet politidistrikt at den økte belastningen for publikum ved å redusere gyldighetstiden til 5 år, må vike for de sikkerhetsmessige aspektene.

Vi stiller oss positive til øvrige forslag.

Med hilsen

Hilde Kristiansen Hauge
Seksjonsleder

INNLANDET POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 355, 2303 Hamar
E-post: post.innlandet@politiet.no

Tlf.: 62539000
Faks: 62539010

Org. nr.: 983997953
www.politi.no



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse
201901073

Vår referanse
201900503-1

Dato
7.mai 2019

Høring – Ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Det vises til Politidirektoratet (POD) e-post av 14.3.2019, vedlagt Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 7.3.2019 hvor det bes om innspill til høringsnotat som legger opp til at det blir en ny felles forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Forslaget til ny felles forskrift tar utgangspunkt i gjeldende passforskrift, hvor de materielle reglene videreføres, samt at sentrale deler av praksis som i dag er regulert i retningslinjer fra POD er foreslått forskriftsregulert. Det er likevel lagt opp til ny struktur og tilpasninger til ny teknologi.

Frist for tilbakemelding til POD er 6.5.2019. Etter samtykke fra POD har PU frist 7.5.2019.

Nedenfor følger PUs innspill til høringsnotatet.

1 Kommentarer til lov- og forskriftstekniske løsninger

Innledningsvis bemerker PU at det fremstår som en noe uvanlig løsning å ha en felles forskrift for to ulike lover. Vi stiller derfor spørsmål om dette er hensiktsmessig. Forslaget til forskrift er et ledd i det flerårige arbeidet med å modernisere utstedelsen av pass og realisere ordningen med nasjonalt ID-kort med et tilknyttet nasjonal eID, men systemene for utstedelse av nye pass og nasjonale ID-kort er fortsatt under utvikling. Selv om materielle bestemmelser, utstedelsesmetode og tekniske løsninger som blir valgt for en stor del vil være sammenfallende og tilpasses begge lovverk, er det likevel to ulike lover som ikke har helt identiske vilkår eller felles (likt) formål.

Formålene som ligger til grunn for at det utstedes et pass, som er et internasjonalt reisedokument for norske statsborgere, er ikke identisk med formålet bak et nasjonalt ID-kort med tilknyttet nasjonal eID, og tilknyttet funksjonalitet for autentisering og signering. Nasjonalt ID-kort er i utgangspunktet kun et ID-dokument. Når nærmere vilkår er oppfylt er det riktignok også et gyldig reisedokument som gir reiserett i EØS-området jf. ID-kortloven § 1, men hovedformålet er å ha et sikkert ID-kort med nasjonal eID som kan benyttes som legitimasjon overfor private og offentlige aktører, for både å foreta økonomiske disposisjoner (betaling av varer og tjenester, opptak av kreditt etc) og for sikker

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Økernveien 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 35 37 00
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva

samhandling med det offentlige. Nettopp fordi kortet skal tilknyttes eID er det i forslaget til forskrift et eget kapittel som særlig gjelder tildeling og bruk av nasjonal eID.

Behovet for særlige regler tilknyttet eID er i seg selv et moment som taler for at passloven og ID-kortloven skal ha hver sin forskrift. I denne sammenheng nevnes at utstedelse av pass skal følge internasjonale standarder og anbefalinger fastsatt av ICAO (Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart), foreslått regulert i forskriften § 1-4. For utstedelse av nasjonal eID som skal ligge i Nasjonalt ID-kort, skal den oppfylle krav til høyeste sikkerhetsnivå i Europaparlamentets- og Rådsforordning (EU) nr 910/2014, se forslag til forskrift § 3-2.

Arbeidet med å utforme saksbehandlingsverktøy og tekniske løsninger og/eller erfaringer myndighetene gjør seg etter at kortet og nasjonal eID er tatt i bruk, kan vise at det praktisk og rettslig ikke er en gunstig løsning å ha en felles forskrift. Både tilsiktede og utilsiktede virkninger kan gi grunnlag for å vurdere om det for eksempel ikke er ønskelig med like bestemmelser for passhindringer og reisehindringer. Det samme gjelder bestemmelsene om varighet av pass og Nasjonalt ID-kort. Det at pass og Nasjonalt ID-kort med eID har ulik funksjon, kan tilsi at det bør være ulik gyldighetstid, for eksempel at gyldighetstiden for pass kan være lenger enn gyldigheten av Nasjonalt ID-kort med eID.

Vi viser videre til at bestemmelsene om nektelse, tilbakekall, innlevering, ugyldighet og sperring er ulike. Det fremstår som rotete at de er i samme kapittel (kapittel 5), hvilket også er et moment som taler for at det lages to forskrifter. Det kan videre være mer pedagogisk for brukerne/rettsanvenderne å forholde seg til to forskrifter, især hvis en på et senere tidspunkt ønsker å endre forskriften for å gi særregler til pass eller Nasjonalt ID-kort. Brukerne vil da slippe å vurdere om bestemmelsene får anvendelse for det ene eller andre dokumentet.

Til slutt nevnes at når det etableres to ulike registre for pass og Nasjonalt ID-kort; passregisteret og ID-kortregisteret, kan det også være et moment for at passloven og ID-kortloven har hver sin forskrift. Senere erfaringer kan for eksempel vise at de materielle reglene for registrene ikke nødvendigvis skal være sammenfallende.

Hensynet til oversikt og ryddighet tilsier rent lovteknisk at lovene får hver sin særskilte forskrift. To forskrifter tilpasset hver sin lov er uansett ikke til hinder for at det kan gis like bestemmelser når det vurderes hensiktsmessig.

PU er enig i at sentrale deler av dagens praksis som nå er regulert i PODs retningslinjer, bør reguleres i forskrift.

2 Kommentarer til de enkelte bestemmelsene i utkast til forskrift

Når det gjelder § 2-8 om krav til ansiktsfoto, mener PU at fjerde ledd alternativ 1 bør velges. Ved bruk av hodeplagg pga. religiøse eller andre særlige grunner, skal begge ører være synlig. Vi viser til at ører er et sentralt kjennetegn og er en viktig identitetsmarkør. Formene på ørene er unike og det er videre vanskelig å endre plassering ved kirurgiske inngrep. Når ører er avbildet, er det enklere for kontrollør å fastslå at personen som fremviser passet eller ID-kortet er den samme som er avbildet. Hensynet til en rask og effektiv pass- og ID kontroll, både i en passkontroll og en territorialkontroll tilsier at ørene skal være synlig. Når

det gjelder formuleringen om at hodeplagg ikke skal tildekke noe av ansiktet eller mer av hodet enn nødvendig, bør det åpnes for at det kan gis mer spesifiserte retningslinjer fra POD.

Vedrørende krav til fingeravtrykk av mindreårige i § 2-9 bør forskriften legge opp til samme alder som etter hvert vil gjelde ved opptak av fingeravtrykk ifbm visumsøknad og søknad om beskyttelse. Det er som kjent varslet endringer i visumforordningen og i Eurodacforordningen når det gjelder opptak og lagring av fingeravtrykk av personer under 18 år.

I § 9-1 om straffeansvar kan det vurderes at det også inntas at det skal gis informasjon om straffeansvaret for å legge frem falske dokumenter.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

PU er ikke passmyndighet og vil heller ikke bli tildelt kompetanse til å utstede Nasjonalt ID-kort. Redegjørelsen i høringsnotatets kapittel 5 om økonomiske og administrative konsekvenser virker rimelig og PU har ingen ytterligere kommentarer.

Vennlig hilsen

Kristel Lee Høgslett
seksjonsleder

Anne Karin Storhaug
politiadvokat 2

Dokumentet er godkjent ved elektronisk signatur,



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO
Norge

TROMS POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201900883-2 008

Sted, Dato
Tromsø, 10.05.2019

HØRINGSBREV - FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT - MERKNADER FRA TROMS POLITIDISTRIKT

Det vises til e-post 14. mars 2019 hvor det bes om innspill vedrørende forslag til forskrift om pass og nasjonale ID-kort. Merknadene følger kronologisk og i samsvar med punktene i høringsforslaget.

Troms politidistrikt ønsker innledningsvis å trekke frem at høringsforslaget viser at departementet gjennomgående har sett behovet for avklaringer i gjeldende regelverk. Regelverket utdypes på de områder hvor forvaltningen vurderer inngripende vedtak, slik at de i mindre grad baserer seg på erfaringer fra saksbehandling på personnivå, seksjonsnivå eller informasjonsflyt innad i politidistriktene.

Flere av de praktiske problemstillingene politiet møter kan løses når nytt saksbehandlingssystem tas i bruk. Det vil sikre behandling av søknad om pass og nasjonale ID-kort i flere ledd. Søknaden tas i mot i kontrollinjen, sendes til behandling i systemet og deretter til vedtakslinjen for vurdering ved behov. Dette vil langt på vei løse noen av problemstillingene som Riksrevisjonen i Dokument 1 (2015-2016) fremhever som svakheter ved politiets saksbehandling etter dagens ordning.

Vi ser viktigheten av at ny forskrift utarbeides på en slik måte at den er oversiktlig og i klarspråk. Av hensyn til borgerne og den interne saksbehandlingen i politiet, bør regelverket være utformet på en slik måte at det er oversiktlig, lettforståelig og presist. Flere av endringene i forslag til ny forskrift synes å løse denne problemstillingen ved at noe ordlyd endres og at bestemmelsene i større grad utpensler unntak og praksis knyttet til de mer inngripende forvaltningsvedtakene tilhørende passfeltet.

3. Forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

3.2.4 Forholdet til Folkeregisteret

Innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort

Det foreligger hensyn som taler både for og i mot bruk av fødselsnummer i midlertidig pass. Bakgrunnen for at fødselsnummeret foreslås tatt ut av det midlertidige passet er fare for

TROMS POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 6132, 9291 Tromsø
E-post: post.troms@politiet.no

Tlf.: 77796000
Faks: 77796001

Org. nr.: 974769425
www.politi.no

identitetstyveri, samt dokumentets manglende sikkerheteselementer. Troms politidistrikt mener likevel at det å fjerne fødselsnummer, som i dag er et viktig sikkerhetselement i å fastslå søkerens identitet, vil kunne by på utfordringer. Det vil være flere personer i Norge med like navn og da vil kontrollen av om vedkommende er rett person i sin helhet avhenge av øvrig personinformasjon. Dersom fødselsnummeret fjernes fra de midlertidige passene vil det skape et behov for en alternativ løsning som knytter reisedokumentet til søker.

Det foreligger ikke krav til at fødselsnummeret skal fremkomme i reisebeviset innenfor EØS-området. Troms politidistrikt stiller spørsmål ved hvordan dette skal løses ved reise til andre land uten for EØS-området, som i dag godtar et midlertidig reisedokument (f.eks. Tyrkia, Thailand, o.l.). Dersom formålet med endringen er å forhindre bruk av midlertidige pass uten for EØS vil et reisedokument uten fødselsnummer være tilstrekkelig.

Innføring av en bestemmelse som angir at midlertidig pass ikke er gyldig legitimasjon vil være mer formålstjenlig enn å svekke reisedokumentet ved å unnlate fødselsnummer. Dette under forutsetning av at det midlertidige passet skal ha har samme funksjon og formål som nødpass har i dag.

Særlig om fødested

Ved å fjerne fødested og bare innta fødeland fremmer politiet likebehandling av søkerne. Endringen sikrer en mer ensartet praksis for utstedelse av norske pass. Dette særlig for tredjelandsborgere, som erverver norsk statsborgerskap, hvor vi i dag for svært mange ikke kan få verifisert fødested. Dette medfører at fødested utelates fra noen pass, mens det inntas i pass hvor fødested er godtgjort.

Troms politidistrikt støtter forslaget om at kun fødeland inntas i de nye passblankettene.

3.2.5 Mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne – krav til samtykke

Troms politidistrikt mener overgangen fra papirbasert fullmakt til samtykke ved personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID vil være et betydelig løft for sikkerheten ved utstedelse av pass til mindreårige. Innføring av stadig flere papirløse alternativer er fremtidsrettet og sørger for notoritet i politiets saksbehandling. Samtykket vil være sporbart, noe som øker sikkerheten rundt utstedelsen av pass til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne. Dagens papirløsning er sårbar og skaper i mange tilfeller merarbeid hos politiet, samt usikkerhet hos foreldre og passmyndighetene dersom det ikke er mulig å finne tilbake til tidligere skriftlig fullmakt i passarkivet.

Forslag til unntak fra kravet om personlig oppmøte eller bruk av eID for angivelse av samtykke bør det åpnes for i spesielle tilfeller. Det bør imidlertid være bevissthet rundt bruk av ordlyd, slik at saksbehandlingen og terskelen for når unntak foreligger, medfører lik praktisering av regelverket innad i politiet. Dette kan oppnås ved at lik ordlyd benyttes for de ulike tersklene som skal være tilnærmet lik eller ved bruk av eksempler som illustrerer hvor grensedragningen bør gå. Bruk av eksemplet, alvorlig sykdom som er angitt i høringen, er retningsgivende for vurderingen og hvor terskelen bør gå. En presisering av terskelen og noen nærmere retningslinjer kan gjerne medtas i interne retningslinjer fra Politidirektoratet.

Vi støtter forslaget om at det innføres mulighet til å avgi varig samtykke for utstedelse av pass til mindreårige og personer uten samtykkekompetanse og ser viktigheten av dette reguleres særskilt i forskriftenes § 5-2. Da samtykket kan gis uten begrensning er det viktig at

regelverket åpner for unntak ved at samtykket kan trekkes tilbake før utstedelse av fremtidig pass. I tråd med dagens praksis kan ikke samtykket for allerede utstedt pass trekkes tilbake, med det unntak som nevnt i punkt 3.5.3.2.

3.2.6 Innhenting av personinformasjon som kan brukes til biometrisk gjenkjenning

Særlig om kravet til synlige ører

Troms politidistrikt mener det er riktig at problemstillingen løftes frem og drøftes som et ledd i utarbeidelsen av ny forskrift for pass og nasjonale ID-kort. Det må foretas en avveining mellom hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging og den enkeltes religionsutøvelse.

Det trekkes frem i høringen at krav til at ørene skal være synlige ikke er et av minstekravene som følger av ICAOs standard. Troms politidistrikt støtter de betraktninger om at ørene er et viktig kjennetegn i vurderingen av søkers identitet. Ørene beskrives som et kjennetegn som i liten grad påvirkes av vekt og andre faktorer som vil kunne endre seg i større grad gjennom dokumentets gyldighetstid. Kravet om at ørene skal være synlig er etter politiets vurdering saklig og godt begrunnet i behovet for tilfredsstillende biometri og identitetskontroll av borgerne.

Politiet forsøker i stor grad å ivareta en persons religionsutøvelse og livssyn ved å tillate religiøse hodeplagg i tråd med unntaket etter gjeldene passforskrifts § 4 sjette ledd. Foto av søkeren er en viktig del av biometriopptaket og ved sammenligning av foto i nytt saksbehandlingssystem - "en-til-mange". Det er stort fokus på at borgerne skal ha en unik identitet hos politiet og i møte med andre private og offentlige virksomheter. Erfaringer fra saksbehandling ved biometriopptak, herunder bilde, i Troms politidistrikt trekker i retning av at andre tiltak vil kunne ivareta en persons religion og livssyn på en forholdsmessig måte. Det er i noen tilfeller løst ved skjerming av vedkommende som skal ta løs hodeplagg og/eller ved bruk av saksbehandler av samme kjønn.

Det foreligger en unntaksregel som regulerer noen typetilfeller hvor politiet gjør unntak fra bildekravene. Dersom unntaket i for stor grad legger til rette for individuelle betraktninger ved om hodeplagg bør tillates vil det kunne gi rom for forskjellsbehandling ved bruk av unntaket. Vi mener hensynet til samfunnssikkerhet må veie tyngre enn borgernes behov for individuelle unntak.

Troms politidistrikt mener at behovet for synlige ører på pass- og ID-kortbildene videreføres ved ny forskrift.

Krav til signatur (navntrekk)

Troms politidistrikt er positive til endringen fra begrepet signatur til navntrekk. Det vil i større grad gi søker mulighet til å påføre sitt unike navnetrekk. Et mer mangfoldig samfunn taler for at en slik endring innføres.

3.2.8 Kontroll av søknaden

Vi svært positive til det løftet ny teknologi og revidering av gjeldende regelverk vil gi saksbehandlingen i politiets kontroll- og vedtakslinje. Etablering av gode rutiner og kompetente fagmiljø vil øke kompetansen på kontroll av ID-dokumenter og sikre at offentlige identitetsdokumenter utstedes til rett person.

Troms politidistrikt støtter forslaget om å videreføre kravet om at fremlagte opplysninger, herunder dokumenter, skal kontrolleres jf. ny forskrift § 2-12.

3.3.2.3 Innholdet i nasjonal eID

Det bes om høringsinstansenes syn på om også innehavers kjønn bør fremgå i tillegg til innehavers alder. Vi er enig i vurderingen av at kjønn i utgangspunktet ikke er en opplysning som er nødvendig for å identifisere søkeren og at denne opplysningen således kan unnlates fra eID.

3.4 Ekstra pass og midlertidig pass

3.4.2.2 Midlertidig pass

Unntak fra krav om personlig fremmøte ved utstedelse av midlertidig pass vil være en snever unntaksregel, slik det er presisert i høringen. Vi er enig i at unntakstilfellet kan unntas fra ny forskrift. Regulering av unntakstilfellene i Politidirektoratets retningslinjer bør være tydelige for å sikre en god og ensartet praksis.

3.5 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

Vi mener borgernes rettssikkerhet taler for lik saksbehandling ved vedtak om nektelse og tilbakekall av pass og nasjonale ID-kort. Nektelse og tilbakekall av pass er inngripende vedtak og det er viktig at regelverket er tilgjengelig og forståelig for borgerne. Forslagene til endring i ny forskrift er gode og at de skaper bedre rammer for fremtidens saksbehandling særlig i politiets vedtakslinje.

Riksrevisjonen har påpekt at vurdering av passhindringsgrunn varierer fra kontor til kontor og i stor grad bygger på saksbehandlers vurderingsevne og skjønnsutøvelse. Dersom noen særlige momenter som skal vektlegges i vurderingen inntas i ny forskrift § 5-1 vil regelverket i større grad være tilgjengelig også for borgerne. Dette hinder ikke passmyndigheten fra å utøve skjønn og det forutsettes i høringen at opplistingen i ny forskrift ikke er uttømmende.

Politidirektoratets rundskriv 2015/2 gir veiledning for saksbehandling ved gjentatte tap av pass. Ved nektelse av pass grunnet tapsmeldinger mener Troms politidistrikt at en veiledende tidsangivelse er nødvendig. Det må likevel klart fremkomme at det er rom for skjønnsutøvelse hvor innehaver av passet ikke oppbevarer dette på betryggende måte. Troms politidistrikt støtter departementets forslag om at det ikke inntas et bestemt minsteantall av tap som kan danne grunnlag for nektelse.

3.5.3.2 Tilbakekall av pass og nasjonale ID-kort med reiserett til mindreårige

Regelen om tilbakekall av samtykke etter pass er utstedt bør tydeliggjøres og være enkel å praktisere. Dette av hensyn til likebehandling, men også av hensyn til at det skal være enkelt for forelder(e) å sette seg inn i regelverket. Dersom regelverket er tilgjengelig og tydelig for borgerne vil det skape mindre rom for misforståelser, samt at det gis korrekt og lik veiledning i møte med politiet.

Ved uenighet om samtykke for utstedelse av pass til mindreårige opplever vi at situasjonen mellom foreldrene kan være anspent og gjerne følelsesladd. Det er da viktig at saksbehandler er tydelig i sin rolle og at barnet ivaretas på en god måte. Hensynet til barnets beste bør vektlegges, i den grad regelverket åpner for det, i vurderingen av hvilke tiltak og regler som skal innføres.

Troms politidistrikt støtter forslaget om krav til at den forelder som ønsker å trekke samtykke må reise sak om utreiseforbud. Forslaget til ny forskrift § 5-2 ivaretar de nødvendige hensyn.

3.5.3.3 Nektelse av midlertidig pass

Vi mener at det er behov for nærmere veiledning av hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av om midlertidig pass bør nektes. Dersom dette ikke gjøres i forskrift kan det inntas i Politidirektoratets retningslinjer slik dagens løsning er. Det er viktigere at de regler som angår utstedelse og nektelse av midlertidig pass er tydelige og presise. Det under forutsetning av at det er rom for skjønnsutøvelse i særlige tilfeller, for eksempel etter dagens praksis dersom det foreligger sterke velferdsmessige hensyn.

3.5.3.4 Vedtakets varighet

De betraktninger hva angår vedtakets varighet er gode og vi ser behovet for en presisering av at vurderingen av om nektelse skal opprettholdes er løpende.

Det er nyttig for politiet og søker at det gis informasjon til søker om nå ny søknad kan forventes innvilget. Det må likevel presiseres at det til en hver tid må foretas en konkret vurdering om passhindringsgrunn fortsatt foreligger dersom søknad fremmes før veiledende tidsangivelse i politiets vedtak.

Av hensynet til likebehandling hos passmyndigheten mener vi at det bør fremkomme noen retningslinjer for hvilke tidsfrister som er naturlig innenfor de ulike nektelsesgrunnlagene. Dette er for tiden inntatt i Politidirektoratets rundskriv 2015/2. Det er fra vår side ikke noe til hinder for at dette fortsatt inntas i rundskriv og ikke medtas i ny forskrift. Vi fremhever avslutningsvis viktigheten av at tidsangivelsen ikke fremstår som en absolutt frist eller en frist som avskjærer søker fra å fremsette ny søknad.

3.7 Gyldighetstid

3.7.2.2 Videreføring eller endring av passets gyldighetstid

Troms politidistrikt mener dette i stor grad vil bero på en vurdering av dokumentets sikkerhetsfunksjon, teknologisk utvikling, publikumshensyn og bruk av politiets ressurser. Dette er momenter som drøftes i departementets høring.

ID-faglige argumenter taler for at gyldighetstiden reduseres, da det vil føre til hyppigere oppdatering av personinformasjon og teknologiske løsninger i passet. Det er inntatt at faren for misbruk og tap av pass reduseres dersom gyldighetstiden på passet endres til fem år. Vår vurdering er at mange ikke er klar over når passet er utstedt, hvor lenge det er gyldig eller når det ble tapt ved innlevering av tapsmelding hos politiet. Dette har imidlertid en kostnadsside som det må tas høyde for, da antall oppmøter hos politiet vil øke ved reduksjon av gyldighetstiden.

En rekke tapsmeldinger knytter seg til pass som har kommet bort i hjemmet. Noen av pass kommer til rette ved innlevering på et senere tidspunkt, eller ved vedtak om passnekt og/eller redusert gyldighetstid. Vi mener en reduksjon av passets gyldighetstid kan påvirke det totale antall pass som tapsmeldes. Et mer tilgjengelig og lettforståelig regelverk vil danne grunnlag for at flere tar oppbevaringen av pass på alvor.

Dette gjenspeiles ved de vurderinger som departementet har foretatt under punkt 3.5 om nektelse og tilbakekall og vår tilbakemelding på viktigheten av denne delen av regelverket. Vårt distrikt er positiv til at det vurderes endring av passets gyldighetstid, som samsvarer med forslag til gyldighetstid på det nasjonale ID-kortet.

3.7.2.3 Det nasjonale ID-kortets gyldighetstid

Det foreslås vedtatt fem års gyldighetstid på det nasjonale ID-kortet jf. punkt 3.7.2.3. Denne gyldighetstiden er foreslått uten hensyn til om passets gyldighetstid endres ved ny forskrift.

I likhet med departementet mener vi at utstedelse av nasjonale ID-kort med ulik gyldighetstid enn passet vil kunne skape et behov for at publikum som ønsker nasjonalt ID-kort likevel må møte hos politiet for å søke hvert femte år. Virkningene ved innføringen av de nasjonale ID-kortene, herunder økt publikumsoppmøte og saksbehandling hos politiet, er vanskelig å stadfeste før de nasjonale ID-kortene blir tilgjengelig for borgene. Først da vil borgerne gi oss noen føringer vedrørende hvor mange erverver nasjonale ID-kort og eID. Det antas at det nasjonale ID-kortet vil være ønskelig for de fleste som gyldig legitimasjon og/eller et forenklet reisedokument. Vi tror at etterspørselen vil være betydelig.

Troms politidistrikt er enig i departementets begrunnelse for gyldighetstiden for de nasjonale ID-kortene settes til fem år. Dette har imidlertid en kostnadsside, og det er viktig at etterspørselen av nasjonale ID-kort ikke undervurderes slik at tilgjengelige ressurser står i samsvar med etterspørselen.

3.7.2.5 Gyldighetstiden for ekstra pass og midlertidig pass

Gyldighetstiden for ekstra pass bør være underlagt behovsprøving og at ekstra pass kan ha lengre gyldighetstid enn to år. Et ekstra pass utstedes til søkere som har et dokumentert behov for et ekstra pass for eksempel i forbindelse med arbeid. Passet inneholder de samme sikkerhetselementene som et ordinært pass og kan således ikke i stor grad sammenlignes med begrunnelsen for kort gyldighetstid ved utstedelse ved av midlertidig pass.

Det er ønskelig at fastsettes en øvre grense for gyldighetstiden, men at det gis rom for å vurdere kortere gyldighetstid dersom fremlagt dokumentasjon taler for at behovet strekker seg over en kortere tidsperiode enn den øvre grensen.

Troms politidistrikt mener gyldighetstiden til midlertidig pass bør begrenses av sikkerhetshensyn. De midlertidige passenes formål er at søker skal kunne reise på en konkret og nærmere dokumentert utenlandsreise. Det er i dag ingen land som krever lengre gyldighetstid enn ett år. Det forutsettes da at det midlertidige passet ikke skal benyttes til reiser som overstiger seks måneder og til land som krever seks måneders gyldighetstid etter endt reise. Flere av landene som krever seks måneders gyldighetstid godtar heller ikke et midlertidig pass, men krever at søker kan fremlegg et ordinært (maskinlesbart) pass.

Vi mener en øvre grense på ett års gyldighetstid for midlertidig pass kan videreføres, men at det presiseres at gyldighetstiden må behovsprøves og tilpasses en nærmere dokumentert enkeltreise.

3.8 Gebyr

Troms politidistrikt mener det bør presiseres at gebyret ved søknad om pass og/eller nasjonalt ID-kort er et behandlingsgebyr. Erfaringsmessig bruker forvaltningen mer ressurser på de

søknadene som vurderes og behandles i vedtakslinjen. Ved nytt saksbehandlingssystem vil mengden søknader som blir vurdert i politiets vedtakslinje øke. Dette taler for at det innføres et gebyr som ikke tilbakebetales dersom vedtakslinjen konkluderer med at det foreligger nektelsesgrunn.

3.8.2.3 Nærmere om passgebyret – behov for større grad av differensiering

En differensiering av gebyr for ulike typer pass mener Troms politidistrikt vil være legitimt begrunnet i ressursbruk og kravet til økt sikkerhet ved utstedelse av pass og nasjonale ID-kort i Norge.

Midlertidig pass er mer ressurskrevende å produsere enn et ordinært pass. Med nye retningslinjer for sikkerhet i produksjon av midlertidig pass bør det fastsettes eget gebyr for midlertidig pass. Et høyere gebyr vil kunne ha en preventiv effekt på bruk av midlertidig pass (nødpass). Dersom tjenesten skal tilbys også utenfor ordinære åpningstider bør det vurderes om det skal tillegges ytterligere gebyr, slik at gebyret kan veie opp for tilleggs kostnader ved denne type søknadsbehandling.

Vårt distrikt mener at ytterligere gebyr bør kunne tillegges ved innføring av en hasteprosedyre for utstedelse av ordinært pass.

Dersom midlertidig pass og hasteprosedyre for ordinært pass skal tilbys ved et utvalg kontorer i Norge bør ved gebyrfastsettelsen tas høyde for dette. Det må da foretas en avveining mellom publikums kostnader ved færre lokasjoner og lengre reisevei og politiets kostnader knyttet til å tilby en slik tjeneste.

Med hilsen

Astrid Elisabeth Nilsen
visepolitimester

Per Øyvind Skogmo
politiinspektør/driftsenhetsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler
Andrea Finjord
rådgiver



POLITIET

Politidirektoratet
v/Amanda Baann Asdal
Postboks 2020, Vika
0125 Oslo

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
DL 201903710-2

Sted, Dato
Oslo, 13. mai 2019

NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID KORT - HØRINGSINNSPILL

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 7. mars 2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet angående ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Oslo politidistrikt er bedt om å gjennomgå høringen og komme med tilbakemelding til Politidirektoratet.

Forslaget tar utgangspunkt i gjeldende passforskrift. For stor del foreslås de materielle reglene videreført og gjort gjeldende også for nasjonale ID-kort, men med ny struktur og tilpasninger til ny teknologi. Sentrale deler av den praksis som i dag er regulert i retningslinjer fra Politidirektoratet foreslås inkorporert i forskriften, slik at viktige bestemmelser er tilgjengelig for søkerne. Forskriftsforslaget bygger også ut gjeldende regelverk med nærmere bestemmelser om gyldighetstid, gebyr og behandling av opplysninger for både pass og nasjonalt ID-kort.

Fristen for tilbakemelding til direktoratet var i utgangspunktet satt til 6.mai 2019, men Oslo politidistrikt fikk etter avtale utsatt frist til 13. mai 2019. Politidistriktet har forelagt høringsbrevet for passavsnittet.

Oslo politidistrikt vurderer at forslaget er velbegrunnet og er for det meste enige i departementets vurderinger. Vi erfarer at publikum er informasjonssøkende og ved å inkorporere sentrale deler av den praksis som i dag er regulert i retningslinjene i forskrift, vil viktige bestemmelse være lettere tilgjengelig for søkerne. I tillegg til de forholdene hvor departementet eksplisitt ber om høringsinstansenes syn, har vi følgende kommentarer til endringsforslagene:

2. Forskriften kapittel 2

2.1 Personlig oppmøte

Å videreføre kravet til personlig oppmøte vurderer vi at er riktig, men at det må være unntak for helt spesielle og ekstraordinære tilfeller. Passmyndigheten Oslo politidistrikt erfarer at det ikke er noe i veien for at utstedelsesmyndigheten kan oppsøke søker og motta de opplysninger som er nødvendige for å ferdigstille søknaden, forutsatt at nødvendig mobilt utstyr er

OSLO POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 2093 Vika, 0125 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf.: 22669050
Faks: 22668741

Org. nr.: 961398142
www.politi.no

tilgjengelig. Dette er som nevnt en videreføring, men pr. i dag har man ikke dette utstyret på plass jf. gjeldende § 1 annet ledd "der forholdende ligger til rette for det." Vi mottar ytterst få henvendelser hvor personlig oppmøte ikke er mulig for søker, men har registrert henvendelser årlig. Vi understreker at utstyret må være på plass slik at man ved kort varsel kan rykke ut ved behov. Dette gjelder spesielt ved kritisk sykdom som nødvendiggjør behandling i utlandet.

Når det gjelder å åpne for at kravet til personlig oppmøte kan fravikes etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet med den begrunnelse at det i enkelte situasjoner kan være nødvendig å innlevere søknad om pass også ved en honorær utenriksstasjon, som ikke er bemyndighet til å behandle passaker, legger vi til grunn at Utenriksdepartementet vil uttale seg spesielt om dette, men vi vil påpeke at en slik fravikelse av kravet til personlig oppmøte fordrer god kontroll og gode tekniske løsninger. En søknad om pass kan ikke innvilges før det har vært kontrollert hva som er registrert i det sentrale passregisteret og at man har avklart at Kripos ikke har noe å utsette på utstedelsen.

2.2 Godtgjøring av identitet og statsborgerskap

Forslaget om at det skal presiseres i forskriften at identiteten anses godtgjort dersom det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger verifiserer søkers identitet, er vi positive til. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er ikke tilstrekkelig. Det må ikke foreligge noen usikkerhet om at personen som søker om pass eller ID-kort, faktisk er den personen han eller hun utgir seg for å være. Søker kan dermed også pålegges en omfattende dokumentasjonsplikt dersom det er nødvendig for å verifisere identiteten. En slik presisering i forskriften vurderer vi at vil kunne medføre at saksbehandler er enda mer bevisst i sin vurdering og at det kan være enklere å veilede søker underveis i prosessen.

Vi er kritiske til at bestemmelsen om at pass- og ID-kortmyndigheten kan kreve skriftlig forsikring fra en myndig norsk borger på at søkers opplysninger er korrekte, jf. gjeldende § 7 annet ledd bokstav c, under tvil er foreslått videreført. Selv om dette er nevnt som en mulighet i ICAOs anbefalinger om utstedelse av reisedokumenter, har vi gjort oss noen negative erfaringer omkring dette. Når man åpner opp for denne muligheten vurderer vi at det er risiko for at denne skriftlige forsikringen gis for stor verdi, vekt og status i søknadsprosessen. Saksbehandler i kontroll- og vedtakslinje må være aktsom og ha med seg at pass- og ID-kortmyndigheten uansett kan kreve de opplysninger som er *nødvendige* for å verifisere søkers identitet. Passavsnittet Oslo politidistrikt vil anbefale at ordningen ikke blir videreført. Dersom den videreføres anbefaler vi at retningslinjene gir tydelige føringer for anvendelse av bestemmelsen.

3. Forskriften kapittel 4

3.1 Departementets forslag – innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort

Når det gjelder forslaget om at innføring av fødselsnummer ikke foreslås videreført for midlertidig pass, er passmyndigheten enige i dette. Vi opplever at mange henvender seg til passkontoret for å søke nødpass av legitimasjonsgrunner. De midlertidige passene er ment å være et reisedokument utstedt for å gjennomføre en bestemt reise, og vil uten fødselsnummer også bli mer rendyrket som nettopp det. Oslo politidistrikt tror ikke denne effekten vil kunne oppnås alene ved å presisere i hvitvaskingsforskriften § 4-3 at midlertidig pass ikke godtas som gyldig legitimasjon. Vi legger til grunn at det er gjort omfattende undersøkelser for å sikre

at det ikke foreligger andre legitime behov for å ha midlertidig reisedokument med fødselsnummer.

3.2 Særlig om fødested

De nye passblankettene vil kun ha én rubrikk for fødeland for alle norske statsborgere. Vi påpeker at utfordringen med "ukjent fødested" (uavhengig om det er sted eller land) fortsatt vil kunne hefte ved utstedelsesprosessen og ved grensekontroll for innehaver. Det må derfor være retningslinjer for dette videre. Vi viser til det som fremkommer av Politidirektoratets retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker i henhold til passloven m/forskrifter, punkt 5.3: "I dag kan passmyndigheten unnlate å føre fødeland inn i passet til søkere som ber om det, og som antas å ha et særlig behov for utelatelsen. I tilfelle hvor passøkere ønsker å utelate innføring av fødeland i passet, må passmyndigheten skrive fødeby eller fødereion i rubrikken for fødested. Passmyndigheten skal på forhånd gjøre passøkeren oppmerksom på at eventuelle problemer ved grensepassering som har sin årsak i at fødelandet ikke er innført i passet, er passøkers eget ansvar."

3.3 Krav til samtykke

Forslaget om å muliggjøre varig samtykke til utstedelse av pass til mindreårige vet vi vil lette søknadsprosessen for mange og er noe mange har etterspurt. Ikke minst gjelder dette at det skal kunne gis samtykke ved bruk av nasjonal eID, som vil gjøre at samtykke kan gis på en effektiv og tidsbesparende måte som harmonerer med utviklingen av et stadig mer digitalisert samfunn. At et varig samtykke skal kunne trekkes tilbake fremstår som åpenbart, men vi er positive til at tilbaketrekning av varig samtykke ikke vil ha betydning for dokumentet som allerede er utstedt. Når det gjelder enkeltvis samtykke mener Oslo politidistrikt, i likhet med departementet, at et slikt samtykke skal kunne avgis inntil tre måneder forut for søknaden. Dagens praksis med at samtykket ikke kan være eldre enn tre måneder har vi god erfaring med å praktisere, og vi er av den oppfatning av at det ikke er hensiktsmessig å utvide denne grensen.

3.4 Særlig om kravet til synlige ører

Departementet har oppstilt to alternative forslag når det gjelder bestemmelsen om krav til ansiktsfoto – ett med og ett uten påbud om synlige ører for personer som bruker religiøse hodeplagg. Forskriftsendringen i 2014 ble gjennomført uten høring da endringene ble ansett for å være i tråd med gjeldende rett.

Ved innføringen av nye pass og ID-kort i 2020 vil "en-til-mange-søk" mot ansiktsfoto i passregisteret bli gjennomført for alle søkere. Dette vil redusere betydningen av ørene som sammenligningsgrunnlag ved dokumentutstedelsen, fordi tradisjonelle algoritmer for automatisert ansiktsgjenkjenning ikke benytter ørene. All den tid automatisert ansiktsgjenkjenning ikke gir entydige resultater, og ettersom det vil gå mange år før grensepassering kan skje uten behov for å kunne foreta en manuell vurdering av om bildet i reisedokumentet stemmer med personen som fremviser det, er passmyndigheten enige med Politidirektoratet at det også etter 2020 vil være behov for synlige ører på pass- og ID-kortbildene for å ivareta verifisering og kontroll av identitet ved passutstedelse og grensepassering.

Vi viser her til det departementet skriver om at kravet til synlige ører kommer i konflikt med religionsutøvelsen til norske borgere som anser det som en religiøs plikt å dekke ørene, men slutter oss til at norske myndigheter innenfor rammen av gjeldende regelverk og internasjonale forpliktelser må gjøre en selvstendig vurdering av hvilke krav som bør stilles for

å sikre at pass utstedes til rett person. Vi legger til grunn at de nødvendige kravene til identitetskontroll skal være objektive og religionsnøytrale.

Ørene er helt sentrale for identifisering. Pass skal være et sikkert dokument og grensekontrollører og andre som skal kontrollere dokumentet, skal ha så gode forutsetninger som mulig for å sikre at det er samme person man har foran seg som er avbildet i dokumentet. Endringen ble innført av sikkerhetshensyn. Det er udiskutabelt at ørene er en unik indikator og en faktor som i mindre grad lar seg påvirke av alder, vekt, sminke osv. De er derfor ytterst viktige for å fastsette rett identitet. Vi erfarer daglig at det ved manuell ID-kontroll er nødvendig å sammenligne ører som en del av prosessen med å fastslå rett identitet. Vi opplever stor forskjell på passfoto tatt før og etter denne endringen kom. Å skulle gå vekk fra dette vil være et tilbakeskritt.

Da endringen kom i 2014 opplevde vi mange henvendelser om dette. Det var reaksjoner, men forholdvis få klager rettet til Oslo politidistrikt. Blant publikum som sogner til Oslo politidistrikt benytter en betydelig andel religiøse hodeplagg som dekker til ørene. Vi erfarer at ved god informasjon om hvorfor ørene må være synlige, tilrettelegging ved biometriopptak som blant annet skjerming, imøtekommer søker på en god måte og kan fullføre søknadsprosessen. Vi bemerker at vi ikke kan utelukke at det i dag er publikum som avstår fra å søke om pass all den tid forskriften har dagens ordlyd.

Vi ser en økende ID-svindel og imposterproblematikk. Dette fordrer og nødvendiggjør strenge sikkerhetskrav. Pass på avveie er et stort problem. ICAO-kravet er en minstestandard og det er opp til hvert enkelt lands myndigheter hvilke krav de vil ha. Passmyndigheten ved Oslo politidistrikt mener her at sikkerheten må veie tyngst og påpeker at dette ivaretar også innehaver av dokumentets sikkerhet.

Skulle man i fremtiden ved hjelp av nye teknologiske løsninger kunne finne andre måter å fastslå identiteten uten synlige ører, som for eksempel iris-scanning, vil man kunne revurdere om kravet til synlig ører er nødvendig.

3.5 Krav til signatur (navnetrekk)

Til dette bemerker vi at vi er positive til den foreslåtte endringen om krav til signatur. Det avgjørende er at det må være at det er innehavers naturlige måte å skrive på. Vi har erfart at søkere nærmest har oppkonstruert en signatur på søknadstidspunktet for å tilfredsstille kravet i dagens bestemmelse. Da bortfaller totalt hensikten med signatur som kontrollelement.

3.6 Kontroll av søknaden

Departementets forslag om å presisere eksisterende og nye prosedyrer for kontroll av søknader mot relevante registre for å verifisere søkers identitet og avdekke om det foreligger passhindringsgrunner er vi positive til.

Forslaget til § 2-13 hvor det skal presiseres at passinnehavere selv må opplyse passmyndigheten om eventuelle visum eller oppholdstillatelse i det tidligere passet, og undersøke om visum eller oppholdstillatelse i et makulert pass vil være gyldig, er en endring vi er positive til. Vi erfarer at dette er noe veldig mange søkere har spørsmål om.

4. Forskriften kapittel 4

4.1 Ekstra pass

Vi er positive til å endre begrepet ekstrapass til ekstra pass. At det er passmyndigheten som til enhver tid kan bestemme hvilken type pass som skal benyttes for å oppfylle den reisendes

behov for et ekstra pass sikrer nødvendig fleksibilitet. Vi anbefaler at retningslinjene omhandler utførlig kravet til dokumentasjon ved søknader om ekstra pass, slik at man sikrer at det kun utstedes for den perioden behovet er dokumentert. Vi erfarer at vi har registrert at passmyndigheten i for stor grad har innvilget slike søknader med toårs gyldighet, som er den maksimale tillatte gyldigheten for ekstra pass, fremfor å justere etter det reelle behovet som er det korrekte. Vi understreker kravet om at behovet for ekstra pass skal være dokumentert og at egenerklæringer omkring dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig alene. Når det gjelder ordningen med ekstra pass kan politiets nettsider med fordel bli mer informative.

5. Forskriften kapittel 5

5.1 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort.

Oslo politidistrikt er positive til endringsforslaget om at det i forskriften oppstilles momenter det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om dokumenter skal nektes eller tilbakekalles. Vi bemerker spesielt at vi er positive til at oppregningen ikke skal være uttømmende, slik at også andre momenter kan vektlegges. Dette sikrer nødvendig fleksibilitet og at hvert tilfelle skal vurderes konkret.

5.2 Tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige

Oslo politidistrikt vurderer i likhet med departementet at det kan være hensiktsmessig at virkningene av et tilbaketrukket samtykke etter at dokumentet er utstedt tydeliggjøres i regelverket. Vi erfarer at vi får en del spørsmål om nettopp dette. For en del foreldre er ikke usikkerheten knyttet til bekymring for at et barn ikke skal returnere som gjør at de tar kontakt, men for eksempel om reisemål man vurderer som usikre, tidspunkt for å ta barnet ut av skolen for å gjennomføre reiser utenom skolens ferier, den andre forelderens egnethet for å ivareta barnet på en god måte på reisen osv. Vi har også erfart at det har forekommet at man vil trekke samtykket som en ren sabotasjehandling i et konfliktfyllt forhold. Slike situasjoner kan være utfordrende for passmyndigheten og man må fri seg fra rollen som mekler. Veiledning av foreldre i slike situasjoner er utfordrende og ressurskrevende, i tillegg mangler passmyndigheten nødvendig kompetanse. Vi deler departementets syn når gjelder at passmyndigheten i det enkelte tilfelle ikke bør måtte vurdere begrunnelsen for at samtykket trekkes tilbake. Vi er enige i det foreløpige forslaget om at det er et krav om at den forelder som trekker samtykket tilbake må reise sak om utreiseforbud hos domstolene, med mindre den andre forelder motsetter seg tilbakekallet. Når det gjelder forslaget om at dokumentet også kan tilbakekalles dersom det er "grunn til å tro" at sak om utreiseforbud vil bli reist, ser vi noen utfordringer, både når det gjelder tidsaspektet, vurderingen og begrenset med kjennskap til den enkelte situasjonen. Det bør i så fall gis utførlige retningslinjer omkring dette. Muligheten for å anmode politiet om å nedlegge midlertidig utreiseforbud etter barneloven § 41 tredje ledd vil man uansett ha som en sikkerhetsventil.

5.3 Nektelse av midlertidige pass

Oslo politidistrikt er positive til endringsforslaget om å inkludere en ny bestemmelse i forskriften om nektelse av midlertidige pass dersom søkeren tidligere har fått utstedt flere midlertidige pass, tidligere utstedt midlertidig pass er meldt tapt eller tidligere midlertidige pass ikke er innlevert etter avsluttet reise.

5.4 Vedtakets varighet

Til dette bemerker vi at vi er enige i at det ikke er behov for å forskriftsfeste en konkret varighet for alle vedtak, men at passmyndigheten i den enkelte sak må ta stilling til når ny

søknad kan forventes innvilget. Likevel er det nødvendig med noen sentrale føringer for å oppnå god forvaltningspraksis og for å ivareta prinsippet om likebehandling. Spesielt gjelder dette for å oppnå en enhetlig praktisering av reglene om tilbakekall og nektelse av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett.

6. Forskriften kapittel 6

6.1 Behandlingsansvar

Oslo politidistrikt er positive til endringsforslaget om at det i forskriften skal gis anvisning på at det skal inngås avtale om felles behandlingsansvar for passregisteret. Dette for å sikre avklaring rundt ansvarsforholdene mellom de ulike etatene.

7. Forskriften kapittel 7

7.1 Gyldighetstid

Oslo politidistrikt slutter seg til anbefalingen fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Politidirektoratet om at både nye pass og nasjonale ID-kort får femårig ordinær gyldighetstid. Dette både av hensyn til beskyttelse av informasjonen i selve dokumentet og av hensyn til kvaliteten på opplysningene om innehaveren i passregisteret. Når man ser de høye årlige tallene for antall pass på avveie og vet at kortere gyldighet vil redusere konsekvensene av tap av pass og faren for misbruk av tapte pass, fremstår det også av den grunn som det foretrukne alternativ. Men vi legger til grunn at hensynet til publikum ivaretas på en best mulig måte ved at servicenivået er bedre. Når det gjelder norske statsborgere bosatt i utlandet med lang reisevei til den norske utenriksstasjonen, vil vi påpeke at vi erfarer at en stor andel av denne gruppen gjerne benytter muligheten til å søke om pass når de likevel er i Norge av andre årsaker.

7.1 Begrensninger i gyldighetstiden for pass og nasjonalt ID-kort med reiserett

Departementets forslag om å ikke videreføre gjeldende forskrift § 12 sjette ledd om adgang til å begrense passets gyldighetstid dersom passmyndigheten finner det påkrevet hvis søker tidligere har mistet flere pass uten at det er truffet vedtak om passhindring, harmonerer med Oslo politidistrikts erfaringer omkring dette. Vi ser at virkningen av dagens bestemmelse er varierende. For noen innebærer dette en holdningsendring når det gjelder plikten til å sørge for betryggende oppbevaring. For andre resulterer det i nok et tap og etterfølgende passhindring. Vi er imidlertid ikke enige i at bestemmelsen har mistet sin betydning siden nytt femte ledd i passloven jf. endringslov til passloven og ID-kortloven.

Når det gjelder gyldighetstiden for ekstra pass har vi mottatt få indikasjoner og tilbakemeldinger på at gyldighetstiden på to år har vært for kort. Vår anbefaling er at man viderefører dagens ordning, og at passmyndigheten sikrer at man ikke gis gyldighet utover behovet slik vi har sett at man i for stor grad har gjort. Dette kan oppnås ved at man i systemet må huke av for at man har tatt stilling til gyldigheten fremfor at systemet tilbyr to år som utgangspunkt.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo politidistrikt antar at innføringen av nytt saksbehandlingssystem ikke gir administrative effektivitetsgevinster av vesentlig betydning fordi systemet også legger opp til nye og mer omfattende rutiner som skal heve kvaliteten i saksbehandlingen. Vi legger til grunn at en reduksjon av passets gyldighetstid vil gi økonomiske og administrative konsekvenser for politidistriktene, utenriksstasjonene og publikum.

Dersom man beslutter at gyldigheten skal reduseres til fem år, vil dette ha store konsekvenser for politiets håndtering av oppgaven. Departementet har uttalt at kostnadene forbundet med å redusere passets gyldighetstid i all hovedsak bæres av brukerne og at politiets kostnader til utstedelsen av pass og nasjonalt ID-kort vil inngå i gebyrgrunnlaget. Redusert gyldighetstid vil i utgangspunktet medføre dobbelt så mange publikumsoppmøter på passkontorene. Dersom dette innføres allerede i 2020 vurderer vi at dette vil gi store utfordringer for Oslo politidistrikt. I dagens ressursituasjon vil det være utfordrende å gjennomføre arbeidsoppgaven grunnet økt ressursbruk, kapasiteten ved kontorene, krav til opplæring og saksbehandlingstid. Departementet har lagt til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene først vil inntreffe fem år etter at nye femårige pass er innført. Oslo politidistrikt vil påpeke at det er en rekke usikkerhetsfaktorer knyttet til etterspørselen av nye pass og nasjonale ID-kort og dette gjør det vanskelig å estimere når de økonomiske og administrative konsekvensene faktisk vil inntreffe.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen

Enhetsleder

Felles enhet utlending og forvaltning



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet

politidirektoratet@politiet.no

NCIS NORWAY

Deres referanse:

Vår referanse:
201900995

Sted, Dato
Oslo, 20.5.2019

HØRINGSSVAR – NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Kripos viser til e-post fra Politidirektoratet datert 14. mars 2019 med tilhørende høringsnotat. Høringsnotatet fra Justisdepartementet er datert 7. mars 2019.

Forslaget innebærer at regulering av pass og nasjonalt id-kort samles i samme forskrift. Bestemmelsene i gjeldende passforskrift er i all hovedsak foreslått videreført, samt at sentrale deler av praksis som i dag er nedfelt i retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet er foreslått tatt inn i forskriften.

Kripos mener det er positivt at bestemmelser om pass og nasjonalt id-kort reguleres i samme forskrift, da dette er prosesser som har mange likhetstrekk når det gjelder saksbehandling og identitetskontroll.

Vi vil i det følgende knytte noen kommentarer til forslaget

Til punkt 3.2.6.2 – Særlig om kravet til synlige ører

Departementet tar særskilt opp problemstillingen med krav om synlige ører i forbindelse med opptak av ansiktsbilde, og ønsker bredest mulig beslutningsgrunnlag før det tas stilling til om kravet til synlige ører videreføres fra gjeldende passforskrift § 4, sjette ledd.

Det avgjørende for arbeidet med biometriavklaringer er detaljer i ansiktsfotografiene i pass eller nasjonale id-kort, herunder ører. I tilfeller hvor tvil om biometri knyttet til to ulike identiteter er lik eller ulik, er det særdeles viktig med detaljer som for eksempel ører. Kripos mener derfor det er viktig med klare og entydige bestemmelser om krav om synlige ører. Vi støtter derfor en videreføring av dagens forskriftsbestemmelse i § 4, sjette ledd med krav om synlige ører uten unntak for alle ansiktsfoto. Videre mener vi at for å sikre at avgjørende detaljer ved et ansikt er tilgjengelig for vurdering ved tvilstilfeller, bør det også opptas høyre og venstre profilbilder. Dette vil sikre et bedre beslutningsgrunnlag for de som skal vurdere biometri.

Kripos støtter alternativ 1 til forskriftens § 2-8.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00
Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no


Org. nr.: 974 760 827
Giro:
www.politi.no

Til punkt 3.7 Gyldighetstid

I høringsnotatet foreslås det to alternativer for gyldighetstiden for pass og nasjonalt id-kort.

Etter en ID-faglig vurdering mener Kripos at ti års gyldighet for pass og fem års gyldighet for nasjonalt id-kort vil gi tilstrekkelig presisjon for saksbehandlere som skal sammenlikne biometri. Kripos støtter derfor alternativ 1 for § 7-1.

Med hilsen



Vigleik Antun
ass. sjef Kripos

Saksbehandler:
Eyvind Aavatsmark Berg
seniorrådgiver
Telefon: 23 20 82 74



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika

SØR-ØST POLITIDISTRIKT

0125 Oslo

**Unntatt offentlighet,
Offl. 13.1 jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:

Vår referanse:
201903228-2 008

Sted, Dato
Stokke, 06.06.2019

INNSPILL TIL HØRING - NY FORSKRIFT OM PASS OG NASJONALT ID-KORT

Sør-Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet (POD) den 14.03.2019 vedrørende Justis- og beredskapsdepartementets forslag om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

Frist for merknader til POD er innen den 06.06.2019.

Sør-Øst politidistrikt stiller seg på generelt grunnlag positiv til forslag om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Vi ser viktigheten av tydeligere å inkorporere den praksis som i dag er regulert i retningslinjer gitt av POD i forskrift, slik at bestemmelsene er tilgjengelig for søkerne. Vi er videre positiv til at den sentrale styringen av utstedelsesprosessen styrkes ved klargjøring av forskriftens samlede virkeområde. I det følgende vil vi imidlertid kommentere på enkelt av punktene i høringsnotatet.

Kommentarer til punkt 3.1.4 – Ny organisering av søknadsbehandlingen

I forbindelse med ny organisering av saksbehandlingen, foreslår departementet at kontrollinjen ikke vil kunne se resultatet av den nye prosedyren med biometrisk sammenligning 1:N (en-til-mange) mot alle øvrige foto i pass- og ID-kortregistrene, eller av søkene mot politiregistrene. Dette begrunnes med at det vil bidra til økt informasjonssikkerhet i utstedelsesprosessen.

Sør-Øst er imidlertid av den oppfatning at dette vil kunne medføre at vi potensielt går glipp av verdifull etterretningsinformasjon. I dag har saksbehandler i kontrollinjen tilgang til opplysninger som følger av ulike registre. Basert på disse opplysningene, har saksbehandler da en unik anledning til å stille kontrollspørsmål og å oppfatte verdifull informasjon gitt av søker. Eksempelvis i forbindelse med mulige reiser som er relevant for samarbeid med øvrige seksjoner i etaten. Dersom kontrollinjen ikke har denne tilgangen vil vi ikke i like stor grad være i stand til å kunne forebygge gjennom forvaltning. Saksbehandler i kontrollinjen er mer observant i de tilfeller der tilgjengeligheten til systemene foreligger, og med mer informasjon vil saksbehandler kunne stille kontrollspørsmål til søker og få relevant informasjon som kan forebygge kriminalitet. Sør-Øst viser i så henseende til det interne uttrykket "hvis politiet bare visste det vi det".

SØR-ØST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 2073, 3103 Tønsberg
E-post: post.sor-ost@politiet.no

Tlf.: 33344400
Faks: 33313602

Org. nr.: 983998178
www.politi.no

Kommentarer til punkt 3.2.3.2 – Personlig oppmøte

Departementet foreslår at utstedelsesmyndigheten kan oppsøke søkeren og motta de opplysninger som er nødvendige for å ferdigstille søknaden der forholdene ligger til rette for det.

Sør-Øst vil først påpeke at det fremgår av nåværende forskrifts § 1 at passmyndigheten kan "innhente biometri ved hjelp av mobilt utstyr". Vi stiller oss undrende til endring av forskriften på dette punkt og mener aktuell ordlyd bedre regulerer tilfellet om fravikelse av personlig oppmøte. Dette på bakgrunn av at det å "motta de opplysninger som er nødvendig for behandling av søknaden" kan oppfattes som ulikt fra å "innhente biometri ved hjelp av mobilt utstyr", både for søker og utstedelsesmyndighet. Dersom ordlyden i forslaget § 2-3 blir stående, ser Sør-Øst det som nødvendig at innholdet i bestemmelsen reguleres nærmere med ytterligere føringer på hvordan det praktisk skal løses.

Videre er "der forholdene ligger til rette for det" unnlatt i forslag til forskriftens § 2-3. Sør-Øst anser dette som uheldig ettersom det ikke ligger noen begrensning i når utstedelsesmyndighet kan unnlate å oppsøke søker når det er vurdert at søker er sterkt bevegelseshemmet eller andre omstendigheter vanskeliggjør fremmøte.

Kommentarer til punkt 3.2.4 – Forholdet til folkeregistret (personnavn, fødselsnummer, mv)

Sør-Øst stiller seg positiv til departementets forslag om en mer generell bestemmelse om forholdet til opplysningene i Folkeregistret i ny forskrift § 2-6, til erstatning for passforskriftens § 9 om fødselsnummer. Sør-Øst har imidlertid ved flere anledninger erfart at opplysningene i Folkeregisteret ikke stemmer overens med de faktiske forholdene ved en søknad, særlig hva gjelder opplysninger om fødeland. Vi tenker da spesielt på de tilfeller der fødested hos norske statsborgere som uten tvil er født i Norge fremkommer, men ikke fødeland. Dette har særlig vist seg etter kommunesammenslåing. Med nåværende saksbehandlingssystem kan utstedelsesmyndigheten selv gå inn og korrigerer opplysninger, men etter departementets forslag vil manglende mulighet for korrigerer kunne medføre unødvendig lang saksbehandlingstid samt belastning for skattemyndigheten. Det må i så tilfelle sørges for at opplysningene i Folkeregisteret er oppdaterte og korrekte til en hver tid.

Kommentarer til punkt 3.2.5 – Mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne – krav til samtykke

Departementet foreslår i punkt 3.2.5.2 en unntaksadgang fra kravet om personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID for avgivelse av samtykke. Unntaksadgangen er ment å dekke situasjoner der det er spesielt vanskelig for en forelder med foreldreansvar å møte på søkersted for pass eller nasjonalt ID-kort eller få benyttet nasjonal eID, eksempelvis ved alvorlig sykdom eller fordi vedkommende befinner seg i utlandet og ikke kommer seg til norsk ambassade. Nærmere regler om når kravet om personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID kan fravikes vil kunne gir i retningslinjer eller instruks.

Sør-Øst vil her påpeke og understreke at det vil være mye rom for tvil og det vil oppstå situasjoner der møtende forelder hevder at den andre forelder ikke har anledning til å møte eller å avgi samtykke, uten at dette kan verifiseres nærmere. Unntak fra samtykke for pass er per i dag regulert i passloven § 4, tredje ledd med nærmere retningslinjer i RPOD 2015-2. Der fremkommer det at bestemmelsen for eksempel kan gjelde i tilfeller der den ene forelder i lengre tid har stått registrert som utvandret og det ikke er mulig å få kontakt med vedkommende, eller der vedkommende står registrert uten fast bopel i folkeregisteret. Videre kan bestemmelsen benyttes der formålet med passutstedelsen er å gjenopprette barnets normalsituasjon med fast bopel i Norge. Sør-Øst ønsker å understreke viktigheten av at

nærmere regler om fravikelse av hovedregelen må gis i retningslinjer eller instruks slik at det ikke er tvil om i hvilke tilfeller unntaksregelen kan anvendes.

Kommentarer til punkt 3.2.6 – Innhenting av personinformasjon som kan brukes til biometrisk gjenkjenning, særlig om kravet til synlige ører

I forbindelse med eksisterende krav om synlige ører på pass- og ID-kortbildene, foreslår departementet å videreføre kravet. Det legges vekt på at ører er like unike som fingeravtrykk og i liten grad påvirket av vektforandringer, sminke og aldring. Algoritmene for automatisert ansiktsgjenkjenning vil ikke benytte ørene som sammenligningsgrunnlag, men all den tid gjenkjenningen ikke vil gi entydige resultat må den suppleres av manuelle vurderinger av likheten ved treff i det automatiserte systemet. Ørene gir da mye informasjon som derfor kan være med på å avgjøre om personen som fremviser det er rette innehaver, og ikke en "imposter". Under tiden er det kommet flere henvendelser om at kravet oppleves som krenkende for passøkere som på grunn av sin religiøse overbevisning benytter hodeplagg som dekker ørene. Hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging avveies mot tiltakets inngrep i den enkeltes religionsutøvelse.

Sør-Øst er positiv til videreføring av krav om synlige ører på pass- og ID-kortbildene. Departementet antar at det vil ta tid før grensepassering kan skje uten behov for å kunne foreta manuell vurdering av om bildet i reisedokumentet stemmer overens med personen som fremviser det. Sør-Øst vurderer at det da foreligger et behov for å ha et stødig sammenligningsgrunnlag like unikt som fingeravtrykk under denne tiden. Etter vår mening støtter dette det saklige formålet om samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging. Tiltakets inngrep overfor den enkeltes religionsutøvelse synes bedre ivaretatt ved tilrettelagt skjerming under fotografering og kontroll. Til dette kommer også at praksisen knyttet til hvordan pass og ID-kort utstedes og kontrolleres er en avgjørende faktor for å kunne vite hvem som til enhver tid oppholder seg i Norge. Hensynet til at myndighetene har de nødvendige verktøyene tilgjengelige for å klargjøre identiteten til mennesker som reiser inn og ut av landet, er etter vår mening et hensyn som bør veie tyngre enn hensynet til den enkeltes religiøse og kulturelle overbevisninger. Krav om synlige ører på pass- og ID-kortbildene vil kunne være med på å bevare tilliten i det norske samfunnet.

Kommentarer til punkt 3.3.2.3 – Innholdet i nasjonal eID

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om også innehaver av eID sitt kjønn bør fremgå av opplysningene knyttet til eID. Det vises til at kjønn i utgangspunktet ikke er en opplysning som er nødvendig for å identifisere innehaveren av ID'en. Departementet eksemplifiserer imidlertid selv tilfeller der det kan være av betydning, herunder ved at menn/gutter oppgir å være jenter/kvinner for å komme i kontakt med mindreårige.

Utgangspunktet om at kjønn ikke er en opplysning nødvendig for å identifiseres innehaveren synes etter vår mening på denne bakgrunnen å være feil. Til dette kommer også at det i den senere tid er flere og flere personer som nettopp identifiserer seg ved sitt kjønn. All den tid vi ikke vet hvordan innlogging fra tilbydere av nett- og chattetjenester vil være i fremtiden, støtter Sør-Øst seg til et "bedre føre var"-prinsipp, og stiller seg positiv til at kjønn bør fremgå av eID.

Kommentarer til punkt 3.5 – Forskriften kapittel 5. Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

Departementet har benyttet "tilbakekall" i høringen. Sør-Øst bemerker at det i passloven og gjeldende passforskrift benyttes "innlevering". Vi er av den oppfatning at det vil bli mer samsvar i lovverket dersom det er konsistent språkbruk og lov og forskrift benytter samme ordlyd.

Kommentarer til punkt 3.5.3.2 – Tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige

Departementet viser til RPOD 2015-2 om at pass kan bli krevd innlevert dersom en av foreldrene trekker tilbake samtykket, ettersom forutsetningene for utstedelse av passet ikke lenger er til stede. Videre vises det til uttalelser i Ot.prp. nr. 61 (1996-1997) pkt. 5.5 om at tilbaketrekking av samtykke ikke nødvendigvis medfører at passet automatisk vedtas innlevert. Den parten som vil trekke sitt samtykke tilbake er henvist til å reise sak om utreiseforbud i henhold til barneloven dersom den andre forelderens motsetter seg tilbaketrekkingen.

Politidirektoratet har i nyere retningslinjer, ref. DL 201500021, uttalt seg om tilbakekall av samtykke. Av denne fremgår at det bare er påkrevd med samtykke til utstedelse av pass. Et slikt samtykke kan derfor bare trekkes tilbake frem til pass er utstedt, og det er derfor ikke anledning til å trekke tilbake samtykket etter dette. Ønsker den ene forelderens å forhindre utreise etter dette, må det gjøres ved å reise sak for domstolene med påstand om utreiseforbud. Som følge av at utstedermyndighet da unngår vurdering av begrunnelsen for hvorfor samtykket ønskes trukket tilbake, stiller Sør-Øst seg følgelig positiv til redegjørelsen om tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige i høringen.

Kommentarer til punkt 3.5.3.4 – Vedtakets varighet

Departementet følger opp et innspill fra Advokatforeningen i forbindelse med høringen til passforskriftens § 12 a om at vedtakets varighet også bør gjelde for nektelse av pass etter passloven § 5, tredje ledd, bokstav b, det vil si når det på annet grunnlag er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. Dette medfører at også vedtak etter passloven § 5, tredje ledd, bokstav b og ID-kortloven § 5, tredje ledd, bokstav b skal underlegges en årlig vurdering av om vilkårene fremdeles er oppfylt.

Sør-Øst stiller seg positiv til forslag om å innta i forskriften § 5-4, første ledd at vedtak om nektelse eller innlevering ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig basert på begrunnelsen for og formålet med vedtaket.

Imidlertid er vi uenig i innspillet fra Advokatforeningen all den tid en slik regulering vil vanskeliggjøre utstedelsesmyndighetens arbeid med forebygging gjennom forvaltning, særlig med tanke på sedelighetssaker. Det er etter vår mening svært vanskelig å vurdere risiko for fremtidig overtredelse av ulovlig virksomhet etter passloven og ID-kortlovens § 5, tredje ledd, bokstav b og følgelig vil det være vanskelig å forskriftsregulere en årlig vurdering. Sør-Øst vurderer at det kan foretas jevnlige vurderinger selv om vedtakets lengde ikke fastsettes, og ønsker å beholde den gjeldende ordningen ved nektelse og innlevering av pass for situasjoner som faller utenfor § 5, tredje ledd, bokstav f. Søker står fritt til å levere ny søknad og be om en ny vurdering for rett til pass og ID-kort der vedtaket anslår varighet "inntil videre". I mange tilfeller vil ikke straffesaken være avgjort innen et år og det vil da ikke foreligge nye opplysninger som tilsier en annen vurdering enn den som er foretatt i utgangspunktet. Etter vår mening vil årlige vurderinger da skape unødvendig forventning hos søker samt økt arbeidsmengde hos utstedelsesmyndighet.

Kommentarer til punkt 3.5.3.5 – Ugyldiggjøring og sperring av nasjonal eID

Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for en teknisk løsning for midlertidig sperring. Sør-Øst stiller seg positiv til en slik løsning og slutter seg derfor til departementets forslag om en hjemmel for Politidirektoratet til å gi nærmere bestemmelser om dette.

Kommentarer til punkt 3.7 – Forskriften kap 7. Gyldighetstid

Departementet viser til at både videreføring og reduksjon av gyldighetstiden på pass er reelle alternativ. Beslutningen om å opprettholde eller redusere passets gyldighetstid i den nye forskriften vil til syvende og sist måtte baseres på en avveining av om det samfunnsmessige behovet for å redusere risikofaktorer for passmisbruk kan anses å forsvare ulempene for den enkelte passinnehaver, som må dobbelt så ofte på passkontoret og betale for nytt pass.

Sør-Øst stiller seg positiv til å redusere passets gyldighetstid til fem år. Vi mener det er fremtidsrettet tankegang hva gjelder den teknologiske utviklingen med oppdatering av både design og elementer. Oppdatering av biometri vil medføre bedre sammenligningsgrunnlag både ved automatisert ansiktsgjenkjenning og ved manuell kontroll. Dette vil utvilsomt redusere risiko for passmisbruk, hvilket etter vår mening vil telle svært tungt i en avveining opp mot søkers ulemper.

Sør-Øst vi imidlertid bemerke at redusert gyldighetstid fordrer økt økonomi og personell hos utstedelsesmyndigheten. Det vurderes som helt avgjørende at kontrollinjen styrkes på bakgrunn av økt pågang av søkere.

FELLES ENHET FOR UTLENDING OG FORVALTNING

Torill Sorte

Leder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.