

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 19/741

Vår ref: 19/00934-3

Dato: 07.06.19

Svar fra UDI på høring - ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Vi viser til høring om ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort med høringsfrist 7. juni 2019.

Generelle merknader

Innledningsvis vil vi bemerke at det er ønskelig at det fremmes forslag til forskriftsbestemmelser for ID-kort til utenlandske borgere så snart som mulig, slik at vilkår med mer er klart når det er kapasitet hos ID-kortmyndighetene til å starte utstedelse av nasjonale ID-kort til utlendinger. Utlendingsdirektoratet (UDI) får stadig henvendelser knyttet til behov for en sikrere identifisering av utenlandske borgere. For de utenlandske borgerne som eventuelt ikke vil få adgang til å få nasjonalt ID-kort, er det viktig å finne løsninger som kan sikre at disse borgerne får tilgang til de tjenestene de har behov for.

Videre savner vi en redegjørelse i denne høringen for hvorvidt det er ønskelig å søke på tvers av pass-, ID-kort- og utlendingsregisteret. Slik vi ser det, er det et klart behov for dette, men det krever en rekke avklaringer før dette eventuelt kan være på plass, både av teknisk og juridisk art.

Vi savner også en mer omfattende redegjørelse om utbredelsesstrategien for nasjonale ID-kort. Siden nasjonalt ID-kort ikke er obligatorisk for borgerne, bør det vurderes om det skal stilles krav til legitimering med pass eller nasjonale ID-kort overfor for eksempel offentlige instanser.

Merknader til de foreslåtte endringer

Våre merknader knytter seg først og fremst til de delene av høringen som har mest relevans for utlendingsmyndighetene eller der det uttrykkelig er bedt om høringsinstansenes syn.

Gyldighetstid for nasjonale pass

UDI mener at de beste grunner taler for en gyldighetstid på 5 år for pass. Slitasje på passene og behov for nye biometriopptak tilsier at 5 år er å foretrekke framfor 10 år. Vi viser ellers til departementets redegjørelse for begrunnelsen for 5 års gyldighetstid for pass. Dette forutsetter imidlertid at passmyndigheten har

tilstrekkelig med ressurser til å håndtere den økte pågangen for pass dette vil innebære.

Krav til signatur (navnetrekk)

UDI har ikke innvendinger til at det ikke lenger skal kreves latinske bokstaver ved signering. Signering med hjemlandets alfabet styrker også signering/navnetrekk som eventuelt framtidig biometrisk verktøy.

Fødested

UDI er positive til at fødested utelates fra passene, og viser til departementets vurdering av dette. UDI erfarer også at fødested oppgis på svært ulikt nivå (by, sted, sykehus og annet), og vi kan ikke se at det har noen reell verdi at det er opplysninger om dette i passet.

Forkorting av navn

Det framkommer av utkastet til § 2-6 første ledd i forskriften at personnavnet kan forkortes i pass og ID-kort av plasshensyn. Det er imidlertid ikke beskrevet hvordan algoritmen som skal foreta denne forkorting vil virke, og hvordan navnene vil framstå. Det er derfor vanskelig å kommentere på dette forslaget. Vi antar at forkorting både vil gjelde den visuelle delen av passet og ID-kortet og det maskinlesbare feltet (MRZ). Det bør imidlertid være felles prinsipper for forkorting av navn i ulike dokumenter. Ulike navn i utlendingspass eller reisebevis for flyktninger og Schengen-standardiserte oppholdskort kan for eksempel gjøre det vanskelig for innehaveren å reise utenlands. For MRZ bør forkortingene bygge på ICAO 9303 del 3. Det vil sannsynligvis være mer plass i den visuelle sonen enn i den maskinlesbare. MRZ vil ha forskjellig lengde i pass og oppholdskort, men samme prinsipper bør legges til grunn ved forkortingene.

Det må for øvrig vurderes om forkorting får betydning for søkbarheten mot andre registre der man ikke kan søke med fødselsnummer.

Krav til synlige ører

UDI støtter at det stilles krav til synlige ører på ansiktsfotoene, også for personer som bruker religiøse hodeplagg. Synlige ører er svært viktig ved ansiktssammenligning. Vår erfaring med ansiktssammenligning er at særlig bruk av hodeplagg der ørene ikke er synlige og bruk av briller gir mange falske positive treff. Vi viser ellers til departementets begrunnelse for synlige ører.

Godtgjørelse av ID

Departementet foreslår at det skal stilles krav om søkeren «godtgjør» sin identitet og at identiteten «anses godtgjort dersom det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger verifiserer søkerens identitet», jf. utkast til § 2-4 første ledd. I høringsnotatet er det presisert at det ikke skal være tilstrekkelig med alminnelig

sannsynlighetsovervekt. Videre sies det at det ikke må foreligge noen usikkerhet om at personen som søker om pass eller nasjonalt ID-kort faktisk er den personen den utgir seg for å være.

Det er imidlertid ikke sagt noe om hvordan man skal godtgjøre dette. For personer som har innvandret til Norge og senere blitt norske statsborgere etter vedtak fra utlendingsmyndighetene, vil det ofte ikke være mulig å dokumentere en slik sannsynlighetsovervekt. Utlendingsmyndighetene opererer i sine vedtak om oppholdstillatelse kun med sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort identitet (alminnelig sannsynlighetsovervekt), og det er dette som blir registrert i vårt saksbehandlingssystem. Det foretas ingen gradering av hvor sannsynlig en sannsynliggjort identitet er.

Det samme gjelder ved søknad om statsborgerskap. Etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a stilles det som krav for erverv av norsk statsborgerskap at søkeren har «klarlagt» sin identitet. Dette forstås som sannsynliggjort identitet, det vil si alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. statsborgerforskriften § 1-2 annet ledd. For personer som ikke er i besittelse av reisedokumenter fra hjemlandet, eller som kommer fra land hvor reisedokumentene har lav notoritet, vil det trolig ikke være mulig å framlegge dokumentasjon for passmyndigheten som tilfredsstillt kravet til mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Passmyndigheten vil heller ikke ha tilgang til opplysninger i utlendingssaken som kan være egnet til å foreta denne vurderingen. Det bør derfor beskrives nærmere hvordan personer som har blitt norske borgere gjennom vedtak skal godtgjøre sin identitet med mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Det bør også omtales nærmere hvordan persongruppen som nevnt over skal kunne godtgjøre at de er den de utgir seg for å være ved første gangs søknad om pass, altså at de er den personen som har fått vedtak om norsk statsborgerskap fra utlendingsmyndighetene. Når personen får statsborgervedtaket sitt utlevert hos politiet, innleveres samtidig utlendingspass eller reisebevis for flykninger dersom vedkommende hadde det, samt det standardiserte oppholdskortet. Personer som ikke har dobbelt statsborgerskap og dermed heller ikke hjemlandets pass, eller har pass med lav notoritet, vil heller ikke ha annen mulighet for å godtgjøre hvem han eller hun er på en sikker måte. Uten biometrisk søk i utlendingsregisteret vil det ikke være sikkerhet for at vedkommende er rette innehaver statsborgervedtaket.

Etter UDIs syn bør det være tilstrekkelig for å få pass for denne gruppen personer (så langt de øvrige vilkår er oppfylt) at de har fått vedtak om norsk statsborgerskap og at de kan godtgjøre at de er rette innehaver av statsborgerskapet. For å kunne kontrollere sistnevnte, bør det åpnes for søking på tvers mellom Pass- ID-kort- og utlendingsregisteret for identitetsformål.

Opplysninger inntatt i pass og nasjonalt ID-kort

UDI er enig med departementet i at fødselsnummer ikke bør inntas i midlertidige pass.

Vi mener ellers at det er en fordel om det på nasjonale ID-kort påføres nasjonalitet. Dette vil være hensiktsmessig når det innføres nasjonale ID-kort for utenlandske borgere.

Merknad til utkast til § 2-4 – tapt dokument

I utkast til § 2-4 annet ledd står det at søkerens siste pass eller nasjonale ID-kort skal benyttes til identifisering med mindre søkeren ikke har hatt pass eller nasjonalt ID-kort tidligere eller disse er «meldt tapt». Det framstår som uklart hvorfor tapssituasjonen er medregnet her. Der søkers tidligere pass eller nasjonalt ID-kort er tapt, bør opplysningene kunne søkes opp elektronisk i pass- eller ID-kortregisteret.

Merknad til § 2-5 – dobbelt statsborgerskap

Utkastet til § 2-5 tar ikke høyde for at det blir tillatt med dobbelt statsborgerskap. Siden det trolig vil åpnes for dobbelt statsborgerskap før pass- og ID-kort-forskriften trer i kraft, bør utkast til § 2-5 endres i tråd med dette.

Utlendingspass og reisebevis for flyktninger

Passloven § 1 tredje ledd åpner for at reglene om lagring av biometrisk informasjon også omfatter utlendingspass og reisebevis for flyktninger. Forskriften omtaler ikke disse dokumenttypene, bortsett fra i § 6-1 der det sies at Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for opplysningene. Det bør reguleres i forskriften om biometri tatt opp for utlendingspass og reisebevis for flyktninger skal lagres i passdatabasen, og hvordan denne informasjonen kan brukes m.m. Endringer i opplysninger i utlendingspass og reisebevis for flyktninger vil også være annerledes enn ved pass og nasjonale ID-kort. Etter folkeregisterforskriften § 9-2 skal endringer i folkeregisteret om utlendingens fødselsdato og statsborgerskap endres etter melding fra utlendingsmyndigheten (gjelder også fødested, men dette er ikke aktuelt i forhold til pass og ID-kort etter det foreliggende forslaget).

Merknad til § 10 – rett til søk

Vi viser til våre kommentarer over om søk på tvers av utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene.

Videre mener vi at det bør framgå av denne bestemmelsen at det kan foretas søk av de aktuelle myndighetene når det er tjenestemessig behov for opplysningene *for kontroll av identitet*.

Behandlingsansvar

I utkast til § 6-1 tredje ledd er det regulert at det skal inngås avtale om felles behandlingsansvar. UDI mener det ikke er hensiktsmessig med felles

behandlingsansvar. Hver etat bør være ansvarlig for sin egen behandling.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.