

Høring - forslag til forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2	Bakgrunn.....	4
3	Forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort	5
3.1	Forskriften kapittel 1 Alminnelige bestemmelser	5
3.1.1	Innledning	5
3.1.2	Virkeområde	5
3.1.3	Politidirektoratets ansvar og oppgaver	6
3.1.4	Ny organisering av søknadsbehandlingen	6
3.1.5	Passutstedelse ved utenriksstasjonene	7
3.1.6	Forholdet til internasjonale krav og anbefalinger	9
3.2	Forskriften kapittel 2 Søknad om pass og nasjonalt ID-kort	9
3.2.1	Innledning	9
3.2.2	Passtyper og varianter av nasjonalt ID-kort.....	10
3.2.3	Personlig fremmøte, godtgjøring av identitet og statsborgerskap mv.	11
3.2.4	Forholdet til Folkeregisteret (personnavn, fødselsnummer, mv.)	13
3.2.5	Mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne – krav til samtykke	16
3.2.6	Innhenting av personinformasjon som kan brukes til biometrisk gjenkjenning	18
3.2.7	Bekreftelse av søknaden.....	23
3.2.8	Kontroll av søknaden	24
3.2.9	Innlevering og makulering av tidligere pass og ID-kort	25
3.3	Forskriften kapittel 3 Tildeling og bruk av nasjonal eID	25
3.3.1	Innledning – nasjonale og internasjonale rammer.....	25
3.3.2	Departementets forslag	26
3.4	Forskriften kapittel 4 Ekstra pass og midlertidig pass	31
3.4.1	Gjeldende rett	31
3.4.2	Departementets forslag	31
3.5	Forskriften kapittel 5 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort.....	33
3.5.1	Innledning	33

3.5.2	Gjeldende rett	33
3.5.3	Departementets forslag	34
3.6	Forskriften kapittel 6 Behandling av opplysninger	38
3.6.1	Gjeldende og vedtatt rett	38
3.6.2	Departementets forslag	39
3.7	Forskriften kapittel 7 Gyldighetstid.....	43
3.7.1	Gjeldende rett	43
3.7.2	Departementets vurdering og forslag	44
3.8	Forskriften kapittel 8 Gebyr	50
3.8.1	Gjeldende rett	50
3.8.2	Departementets forslag	51
3.9	Forskriften kapittel 9 Andre bestemmelser	55
3.9.1	Uriktig forklaring.....	55
3.9.2	Ikrafttredelse.....	55
3.10	Endringer i andre forskrifter	55
4	Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven	56
4.1	Korrigerende for å sikre nødvendig tilgang til pass- og ID-kortregistrene	56
4.1.1	Gjeldende rett og vedtatte endringer	56
4.1.2	Departementets forslag	56
4.2	Tilpasning til personvernforordningens begrepsbruk.....	56
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
6	Forslag til forskrift om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften)	59
	Forskrift om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften)	59
7	Endringer i passloven og ID-kortloven	70

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet en ny, felles forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Mange av reguleringsbehovene for nasjonalt ID-kort har direkte sammenheng med reglene for passutstedelse. De to dokumenttypene vil bli utstedt ved samme utstedelsesprosess, ved bruk av samme tekniske infrastruktur og personell, og underlagt samme krav til sikkerhet, saksbehandling og identitetskontroll.

Forskriftsforslaget tar utgangspunkt i gjeldende passforskrift. For en 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 dessuten inkorporert i forskriften, slik at viktige bestemmelser er tilgjengelige for søkerne. Forskriftsforslaget bygger også ut gjeldende regelverk med nye bestemmelser om gyldighetstid, gebyr og behandling av opplysninger for både pass og nasjonalt ID-kort, jf. forskriftshjemlene som ble vedtatt ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer).

Punkt 3.1 omhandler behovet for alminnelige regler som klargjør forskriftens samlede virkeområde, bidrar til å styrke Politidirektoratets sentrale styring av utstedelsesprosessen, og avklarer utenriksstasjonenes passmyndighet ved innføringen av nytt saksbehandlingssystem. Forslagene er inntatt i *forskriften kapittel 1*.

I *punkt 3.2* behandles søknadsprosessen og de grunnleggende vilkårene om godtgjøring av identitet, mv. for å få utstedt pass og ID-kort. Gjeldende regler foreslås i hovedsak videreført uten store materielle endringer, men i en tydeligere og mer oversiktlig form. Det foreslås en ny ordning med avgivelse av varig samtykke for utstedelse av reisedokumenter til mindreårige (*punkt 3.2.5*). Forslagene er inntatt i *forskriften kapittel 2*. I den foreslåtte bestemmelsen om krav til ansiktsfoto har departementet inntatt to alternative forslag – ett med og ett uten påbud om synlige ører for personer som bruker religiøse hodeplagg. Departementet ønsker et bredest mulig beslutningsgrunnlag gjennom synspunkter fra høringsinstansene, herunder fra ulike fagmiljøer, før det tas stilling til om unntak er tilrådelig, jf. *punkt 3.2.6*.

Punkt 3.3 omhandler behovet for spesifikke regler i pass- og ID-kortforskriften om tildeling og bruk av nasjonal eID tilknyttet det nasjonale ID-kortet. Disse foreslås i hovedsak samlet i *forskriften kapittel 3*. Andre reguleringsbehov for nasjonal eID omtales i høringsnotatet *punkt 3.5.3.5* om ugyldiggjøring og sperring, og *punkt 3.6.2.3* om behandling av opplysninger i status- og oppslagstjenestene.

Gjeldende regler om utstedelse av ekstra pass og midlertidig pass foreslås i det vesentligste videreført, jf. *punkt 3.4* og *forskriften kapittel 4*. I *forskriften kapittel 5* gis det nærmere regler om vurderingen av vedtak om nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort, herunder om vedtakets varighet. Det foreslås en egen bestemmelse om tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige som følge av at en av foreldrene trekker samtykket tilbake. Forslagene er omtalt i *punkt 3.5*.

I *punkt 3.6* drøftes behovet for nærmere regler om behandlingsansvar, hvilke opplysninger som skal registreres i pass- og ID-kortregistrene, innsyn, retting, begrensning av behandling og sletting. Forslagene i *forskriften kapittel 6* viderefører i stor grad reglene i gjeldende forskrift og instruks, med nødvendige tilpasninger til personvernforordningen.

Gyldighetstiden for nye pass og nasjonale ID-kort skal forskriftsfestes, jf. endringsloven av 2017. I arbeidet med å styrke passforvaltningen og innføre nye ID-kort har departementet sett behov for å vurdere passets gyldighetstid i tillegg til at gyldighetstid for ID-kortet skal fastsettes. I *forskriften kapittel 7* foreslås ID-kortets gyldighet fastsatt til fem år. For passene fremsettes to alternative forslag – ett som viderefører tiårig gyldighetstid, og ett som reduserer den til fem år. Departementet har ikke tatt stilling til forslagene, og drøfter de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i *punkt 3.7.2.2*.

I *punkt 3.8* redegjør departementet for hovedprinsippene i den nye modellen for beregning av søknadsgebyr for pass og nasjonalt ID-kort. Modellen vil sikre en fordeling av omkostningene som reflekterer de faktiske forholdene for de ulike dokumenttypene. Forslagene i *forskriften kapittel 8* viderefører ordningen med ulike gebyrsatser for søknad om ordinært pass og barnepass, og legger til rette for å innføre høyere gebyrsatser for midlertidig pass og pass utstedt på utenriksstasjon. Det foreslås en egen bestemmelse om rabatt ved samtidig søknad om pass og ID-kort. De enkelte gebyrsatsene fastsettes som ledd i budsjettprosessen når alle kostnader er beregnet.

Forslagene i *forskriften kapittel 9* viderefører gjeldende regel i passforskriften § 3 om at søker skal gjøres kjent med straffansvaret for å avgi uriktig forklaring. Bestemmelsen presiserer at ansvaret også gjelder for foreldre og verge som søker på vegne av mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne.

I *punkt 4* foreslås enkelte mindre korrigeringer i passloven og ID-kortloven for å sikre pass- og ID-kortmyndigheten nødvendig tilgang til pass- og ID-kortregistrene i søknadsbehandlingen for begge dokumenter.

2 Bakgrunn

Forslaget til ny pass- og ID-kortforskrift i dette høringsnotatet er et ledd i det flerårige arbeidet med å modernisere utstedelsen av pass og realisere ordningen med nasjonalt ID-kort med eID. Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt ID-kort (ID-kortloven), som ikke er i kraft, gir overordnede rettslige rammer for den planlagte nye ordningen med nasjonalt ID-kort i Norge. Loven gir anvisning på at nærmere bestemmelser til gjennomføring av loven, herunder nødvendige bestemmelser om gyldighetstid, gebyr og behandling av personopplysninger i ID-kortregisteret, skal gis i forskrift.

Departementet viser til Prop. 66 L (2014-2015) for mer informasjon om arbeidet med å innføre nasjonalt ID-kort i Norge, og om forholdet mellom lov- og forskriftsregulering.

Det er etter vedtakelsen av ID-kortloven besluttet å utstede det nasjonale ID-kortet med en tilknyttet nasjonal eID. Det skal derfor også fastsettes nærmere nødvendige regler

om tildeling og bruk av nasjonal eID, blant annet om aldersgrenser, gyldighet, sertifikatststeder, sikkerhetsnivå, tilbakekall og klage, jf. ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav a og Prop. 66 L (2014-2015) kapittel 7.

Systemene for utstedelse av nye pass og nasjonale ID-kort, herunder nytt saksbehandlingssystem, er under utvikling. Som ledd i forberedelsene til innføringen av nye systemer og utstedelsesprosedyrer ble det ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer) (heretter kalt endringsloven) gjort endringer som blant annet gir større rom for regulering gjennom forskrift. Endringsloven innebærer blant annet at gjeldende regler om passets gyldighetstid og passgebyrets størrelse erstattes av forskriftshjemler, i samsvar med ID-kortloven. Endringsloven gir også hjemmel for å fastsette nærmere regler om behandling og avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjonene i forskrift, og fastslår at det skal gis nærmere regler i forskrift om behandling av opplysninger i passregisteret og ID-kortregisteret.

Innføringen av de nye systemene, prosessene og rutinene ligger ennå noe frem i tid, hvilket innebærer at det fortsatt er en stund til alle praktiske detaljer vil være klarlagt. Det vil også kunne få betydning for endelig utforming av de tilhørende forskriftsbestemmelsene. Departementet legger til grunn at det i tilfelle kun vil være snakk om mindre justeringer som ikke nødvendiggjør høring.

Det nasjonale ID-kortet vil i første omgang være et tilbud til norske statsborgere, men intensjonen er å utvide tilbudet til å omfatte også utenlandske statsborgere med tilknytning til Norge, jf. forskriftshjemmelen i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav b. Forslag til forskriftsbestemmelser om utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere vil bli sendt på egen høring når vilkår og fremdrift er nærmere avklart.

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

3.1 Forskriften kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

3.1.1 Innledning

I forskriften kapittel 1 foreslås alminnelige bestemmelser om virkeområde, Politidirektoratets ansvar og oppgaver, samt utenriksstasjonenes myndighet i passaker.

3.1.2 Virkeområde

Gjeldende passforskrift har ikke noen bestemmelse om virkeområde. I den nye forskriften ser departementet behov for å tydeliggjøre at den gjelder utstedelse og forvaltning både av pass, nasjonalt ID-kort og eID-en tilknyttet ID-kortet (nasjonal eID), jf. forslaget til § 1-1.

Om begrepsbruken i forskriften bemerker departementet at eID-en tilknyttet det nasjonale ID-kortet forkortes til «nasjonal eID» når det er behov for spesifikk omtale og regulering. Nasjonal eID vil i utgangspunktet være en integrert del av alle nasjonale ID-

kort, men ID-kortet vil også utstedes uten slik funksjonalitet til barn under 13 år og til søkere som har reservert seg, jf. punkt 3.3. ID-kortet kan også utstedes med og uten reiserett. I forskriften brukes den generelle betegnelsen «nasjonalt ID-kort» når alle ID-kort omfattes, uavhengig av variant. De ulike variantene spesifiseres der det er relevant.

3.1.3 Politidirektoratets ansvar og oppgaver

3.1.3.1 Overordnet fagansvar mv.

I utførelsen av oppgaver etter passloven er både politidistriktene og utenriksstasjonene passmyndighet, men underlagt Politidirektoratets overordnede fagansvar for passforvaltningen. Politidirektoratet er også klageinstans for politidistriktenes og utenriksstasjonenes avgjørelser om pass etter passloven, jf. passloven § 2. Politidirektoratets behandlingsansvar for passregisteret og nasjonalt ID-kortregister omtales nærmere i punkt 3.6.2.1.

3.1.3.2 Departementets forslag

Det foreslås å presisere i forskriften § 1-2 at Politidirektoratet er overordnet myndighet for utstedelse og forvaltning av pass, nasjonalt ID-kort og nasjonal eID.

Departementet legger til grunn at føringer som følger av Politidirektoratets fag- og behandlingsansvar overfor politidistriktene og utenriksstasjonene, og overfor eksterne og interne leverandører, skal operasjonaliseres i et styringsrammeverk («policyer» og instruks), jf. forslaget til § 1-2 annet ledd. Bestemmelsen er ment å synliggjøre behovet for overordnet sentral styring og oppfølging av prosessene i henhold til nærmere bestemte prosedyrer. Det skal blant annet gis instruks om tilsyn og kontroll med etterlevelsen av sentralt regelverk.

I styringsrammeverket vil det også kunne gis mer detaljerte retningslinjer som ikke er naturlig å regulere i forskrift. Eksempelvis skal Politidirektoratet som tilbyder av kvalifiserte tillitstjenester og eID etter eIDAS-forordningen utarbeide mer detaljerte retningslinjer og bruksvilkår for nasjonal eID. Disse vil i hovedsak være knyttet til funksjonell og sikkerhetsmessig tilrettelegging. Det må også fastsettes og publisere nærmere vilkår for innehavere og mottakere av nasjonal eID, herunder eventuelle bruks-, ansvars- og erstatningsbegrensninger.

Styringsrammeverket vil måtte utarbeides i dialog med berørte parter, særlig Utenriksdepartementet.

3.1.4 Ny organisering av søknadsbehandlingen

Det pågående arbeidet med innføring av nye systemer og rutiner har som mål å sikre at alle norske pass utstedes etter enhetlige prosesser. Ved innføringen av nytt saksbehandlingssystem vil det også bli innført en ny prosedyre med todelt saksbehandling (kontrollinje og vedtakslinje) i politidistriktene. Skrankepunktene (pass- og ID-kortkontorene) i politidistriktene vil utgjøre politiets kontrollinje. De ansatte i kontrollinjen skal ha grundig opplæring i identitetsfastsettelse og dokumentkontroll, og vil også få bedre utstyr i form av dokumentlesere og utstyr for

opptak av foto og fingeravtrykk for 1:1 (en-til-en) verifisering av søkeren. Det er i hovedsak bare kontrollinjen som møter søker personlig.

Oppgavene i kontrollinjen vil blant annet omfatte veiledning av søkere, registrering av søknader, opptak av foto og fingeravtrykk og kontroll/verifisering av søkers og eventuell verges identitet, kontroll av dokumenter, registrering av tapsmeldinger og oversendelse av søknader til vedtakslinjen. Som del av oppgavene vil også kontrollinjen se resultatet av biometrisk sammenligning (1:1 verifisering). Kontrollinjen vil dessuten ha tilgang til opplysninger fra etterlysningsregisteret for å avdekke om søker er etterlyst med sikte på pågrepelse. Kontrollinjen vil ikke se resultatene 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. Den nye ordningen med automatiserte biometriske sammenligningssøk er nærmere omtalt i punkt 3.2.8.

Vedtakslinjen skal etableres i politidistriktenes felles enhet for utlending og forvaltning (FUF). Vedtakslinjen vil blant annet behandle saker og treffe vedtak, oversende saker til Kripos for nærmere undersøkelser (treff i ansiktsgjenkjenning, dokumentgransking), utrede saker som skal følges opp i straffesakssporet, anmelde mulige straffbare forhold og forberede klagesaker til Politidirektoratet. Siden sakene med registertreff vil bli håndtert av autorisert personell i vedtakslinjen, og ikke av de enkelte passkontorene, er det som nevnt ikke nødvendig at passkontorene ser resultatene av en-til-mange-sammenligningssøkene, og tilgangene til politiregistrene kan begrenses. Det vil bidra til økt informasjonssikkerhet i utstedelsesprosessen. Kontrollen av søknadene, herunder kontroll mot tidligere registeroppføringer, er nærmere omtalt i punkt 3.2.8.

3.1.5 Passutstedelse ved utenriksstasjonene

3.1.5.1 Gjeldende organisering ved utenriksstasjonene

Arbeidet med innføring av nye systemer og rutiner omfatter også passutstedelsen ved utenriksstasjonene, som er en viktig del av norsk passforvaltning. Utenriksstasjonene er faglig underlagt Politidirektoratet når de behandler saker etter passloven, mens Utenriksdepartementet er administrativt ansvarlig og bestemmer hvilke utenriksstasjoner som skal utstede pass. Pt. er 88 norske fagstasjoner i utlandet bemyndiget til å treffe vedtak om innvilgelse eller nektelse av pass, og utsteder om lag 22 000 pass årlig. Enkelte honorære konsuler er også gitt myndighet til å utstede nødpass etter samtykke fra nærmeste fagstasjon.

Utenriksstasjonene har allerede et styringssystem med krav til todelt søknadsbehandling («Segregation of duties» etter ISO/IEC 27001) som ivaretar viktige forbedringselementer i dagens organisering av passutstedelsen i politidistriktene.

Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 fikk passloven § 2 annet ledd om utenriksstasjonenes passmyndighet en tilføyelse om at Kongen gir forskrift om behandling og avgjørelse av søknad om pass som fremmes ved norsk utenriksstasjon.

3.1.5.2 *Departementets forslag*

Gjeldende passforskrift har ingen regler om den interne organiseringen av politiets søknadsbehandling, og det er heller ikke nødvendig etter omorganiseringen. For søkerne vil ikke omleggingen til todelt saksbehandling i politidistriktene få praktisk betydning - de vil på vanlig måte forholde seg til passkontoret i sitt distrikt. I det store flertallet av saker vil et positivt vedtak om pass, som i dag, kun manifestere seg ved at passet går til produksjon og sendes hjem til søkeren. Forskjellen er at det vil gå til produksjon fra politiets vedtakslinje, ikke direkte fra passkontorene. Vedtak om avslag på søknad om pass treffes i politidistriktets vedtakslinje, og kan på vanlig måte påklages til Politidirektoratet, jf. passloven § 2.

Som nevnt over har utenriksstasjonene allerede etablert todelt saksbehandling, slik at det i og for seg kunne være naturlig å videreføre gjeldende praksis med at alle søknader om pass kan avgjøres ved utenriksstasjonene. Utenriksstasjonenes spesialkunnskap om den aktuelle regionen og de lokale forholdene vil ofte være avgjørende for en korrekt vurdering av søkers dokumentasjon. Utenriksstasjonene har imidlertid ikke de samme registertilgangene og mulighetene til å følge opp saker med registertreff som politiet. Innføringen av systematiske krav til kontroll mot tidligere registeroppføringer og oppfølging av registertreff i politiets vedtakslinje, gir derfor i noen grad behov for nye regler om saksgang og avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjonene.

Etter departementets vurdering er det ikke ønskelig med detaljert regulering i forskriften av samhandlingen mellom utenriksstasjonene og politiet ved behandling av søknader om pass. Det vil kunne være til hinder for nødvendig fleksibilitet i konkrete situasjoner. Detaljerte rutiner for samhandlingen vil måtte inntas i Politidirektoratets instruks for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort.

Hvilke søknader som kan avgjøres av utenriksstasjonene foreslås inntatt i forskriften § 1-3. Etter departementets vurdering bør saker der det er åpenbart at vilkårene i passloven §§ 3 og 4 er oppfylt, og som verken reiser spørsmål om passhindring etter søk i politiets registre eller gir treff ved søk med biometri i registrene, avgjøres av utenriksstasjonene og sendes direkte til produksjon fra utenriksstasjonene. Dette vil omfatte de langt fleste søknadene. Også saker der det er åpenbart at søknaden skal avslås fordi vilkårene for passutstedelse ikke er oppfylt, for eksempel fordi søker ikke er norsk statsborger, bør avgjøres av utenriksstasjonene. Utenriksstasjonene vil kunne kreve fremlagt den dokumentasjon og foreta de undersøkelser som er nødvendige for å vurdere om identitet og statsborgerskap er godtgjort. Dersom det etter slike undersøkelser fremdeles er tvil om vilkårene er oppfylt, bør saken etter departementets vurdering avgjøres av politiet, i dialog med den aktuelle utenriksstasjonen.

Søknader som reiser spørsmål om det foreligger passhindringer etter passloven § 5 bør også avgjøres av politiet, i praksis ved en vedtakslinje med utvidede åpningstider i et nærmere utpekt politidistrikt. Det samme gjelder søknader som gir treff ved søk med biometri i registrene. Dette er saker som vil kreve manuell oppfølging av politiets ekspertmiljø. Behandling av saker fra utenriksstasjonene kan nødvendiggjøre innhenting av opplysninger fra politiets registre, som utenriksstasjonene ikke har

tilgang til, og bistand fra kompetente fagmiljøer i politiet. Selv om utenriksstasjonen som har mottatt søknaden vil være involvert også i den videre vurderingen av søknaden, vil disse søknadene formelt måtte avgjøres av politiets vedtakslinje.

Det foreslås presisert i § 1-3 første ledd at utenriksstasjoner som er bemyndiget til å utstede pass er å anse som passmyndighet når de behandler søknader etter passloven og forskriften. Utenriksstasjonene vil inntil videre ikke utstede nasjonale ID-kort, og vil derfor i motsetning til politidistriktene bare være «passmyndighet», ikke «ID-kortmyndighet». For enkelhets skyld brukes «pass- og ID-kortmyndigheten» som fellesbetegnelse på politidistriktene og utenriksstasjoner som utsteder pass.

Departementet foreslår å presisere i forskriften at utenriksstasjonen som har mottatt søknaden står som utstedende myndighet i passet, uavhengig av om søknaden er innvilget av utenriksstasjonen eller av politiet, jf. § 1-3 tredje ledd. Samhandlingen mellom utenriksstasjonene og politiet i saker der politiets vedtakslinje fatter vedtak om avslag av søknaden, vil kunne beskrives nærmere i Politidirektoratets styringsrammeverk.

3.1.6 Forholdet til internasjonale krav og anbefalinger

Passloven § 10 fastslår at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av. Det omfatter typisk de tekniske standardene og minstekravene for reisedokumenter fastsatt av Den internasjonale luftfartsorganisasjonen (ICAO) i Dokument 9303. ICAO fastsetter imidlertid også anbefalinger om beste praksis for sikker passutstedelse som Norge ikke formelt er bundet av, men som i praksis forventes fulgt for å forhindre og redusere sikkerhetstrusler i de ulike leddene i de nasjonale utstedelsesprosessene. ICAOs beste praksis ble lagt til grunn for Riksrevisjonens omtale i Dokument 1 (2015-2016), og legges til grunn i arbeidet med avvikshåndtering og etablering av politiets nye pass- og ID-kortforvaltning. Departementet foreslår å tydeliggjøre i forskriften § 1-4 at både krav og anbefalinger fra ICAO skal legges til grunn for passutstedelsen.

Utstedelsesprosessen for ID-kortene vil være den samme som for passene. Nasjonale ID-kort er imidlertid i utgangspunktet ikke underlagt ICAOs tekniske standarder og minstekrav til reisedokumenter. Nasjonalt ID-kort med reiserett vil likevel i praksis tilfredsstillende ICAOs tekniske spesifikasjoner, slik at de etter bilaterale avtaler kan godtas som reisedokument også utenfor EU/EØS-området. Nasjonalt ID-kort uten reiserett (til personer som ikke kan få eller ikke ønsker reiserett, og på sikt utenlandske statsborgere) vil ikke angi statsborgerskap, og derfor ikke tilfredsstillende ICAOs krav.

3.2 Forskriften kapittel 2 Søknad om pass og nasjonalt ID-kort

3.2.1 Innledning

I forskriften kapittel 2 foreslås de gjeldende reglene i passforskriften i hovedsak videreført uten store materielle endringer, men i en ny og forutsetningsvis mer oversiktlig form. Blant annet foreslås egne bestemmelser om kravene til personlig

fremmøte, godtgjøring av identitet og godtgjøring av statsborgerskap, og om kravene til navnetrekk, bekreftelse og samtykke.

3.2.2 Passtyper og varianter av nasjonalt ID-kort

Innledningsvis i forskriftens kapittel 2 om søknaden foreslår departementet å tydeliggjøre hvilke passtyper som kan utstedes, og hvilke valgmuligheter som gis for det nye nasjonale ID-kortet.

Av forslaget til § 2-1 fremgår at pass utstedes som ordinært pass til person over 16 år eller som ordinært pass til person under 16 år, jf. passloven § 4 og forskriften § 2-7. Pass kan også utstedes som ekstra pass eller midlertidig pass hvis vilkårene i forskriften kapittel 4 er oppfylt.

Midlertidig pass vil enten utstedes på den tradisjonelle håndskrevne nødpassblanketten, eller på en ny og sikrere type blankett med innlimt, fortrykt etikett. Vilåårene er de samme, og det er passmyndigheten som etter omstendighetene avgjør hvilken variant som skal brukes. Det anses ikke hensiktsmessig å beskrive de ulike midlertidige passblankettene i forskriften.

Publikum vil etter planen få mulighet til å søke om ordinært pass etter en såkalt hasteprosedyre, som innebærer at passet garantert vil være klart etter svært kort tid og dermed også vil være et alternativ til nødpass. Departementet vil vurdere om en slik valgmulighet for det ordinære passet bør fremgå av forskriften av informasjonshensyn.

For det nasjonale ID-kortet må søker i større grad enn for passet forholde seg til enkelte viktige funksjonalitetsvalg. Som det fremgår av forslaget til § 2-2, vil både reiserett og nasjonal eID være standard funksjonalitet når vilkårene i og i medhold av ID-kortloven er oppfylt, men søker vil som ledd i søknadsprosessen ha mulighet til å reservere seg mot begge deler.

I Prop. 161 L (2014-2105) punkt 6.3.1 la departementet til grunn at alle nasjonale ID-kort til norske statsborgere i utgangspunktet burde angi statsborgerskap og dermed gi reiserett. I forskriftsarbeidet er departementet imidlertid i samråd med Politidirektoratet kommet til at det også bør være mulig for søkere å velge bort selve reiseretten. Det vil være effektiviserende både for ID-kortmyndigheten og for den enkelte at dem som av ulike grunner ikke kan få eller ikke ønsker reiserett, eller som vet at de kan bli nektet reiserett hvis slik søknad fremmes, kan søke direkte om ID-kort uten reiserett. Det vil derfor også være systemstøtte for generell valgfrihet.

Departementet anser det også viktig at den enkeltes adgang til å reservere seg mot tildeling av nasjonal eID ved søknad om nasjonalt ID-kort kommer tydelig frem i forskriften, jf. også punkt 3.3.2.1 om tildeling og aktivering av nasjonal eID.

3.2.3 *Personlig fremmøte, godtgjøring av identitet og statsborgerskap mv.*

3.2.3.1 *Gjeldende rett*

De detaljerte reglene i passforskriften § 1 om personlig fremmøte, § 3 om søknaden og § 7 om godtgjøring av identitet og statsborgerskap utfyller de alminnelige vilkårene for pass i passloven § 3. Tilsvarende alminnelige vilkår er gitt i ID-kortloven § 3, og bør suppleres av tilsvarende forskriftsregler som for pass, jf. forskriftshjemmelen i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav d.

Plikten til å møte personlig hos passmyndigheten er grunnleggende for muligheten til å utføre tilfredsstillende kontroll, og følger eksplisitt av passforskriften § 1 første ledd. Etter annet ledd kan det personlige møtet likevel gjennomføres andre steder enn hos passmyndigheten hvis søker er sterkt bevegelseshemmet eller andre omstendigheter vanskeliggjør fremmøte.

Etter passforskriften § 1 tredje ledd kreves det at en forelder med foreldreansvar eller verge, møter sammen med barnet når det søkes om pass til barn. For foreldre, eventuelt verge, gjelder reglene i § 7 om godtgjøring av identitet og legitimasjon tilsvarende. Ansiktsbilde av foresatte eller verge kan tas inn i passregisteret og ID-kortregisteret, jf. passloven § 8 annet ledd, nytt siste punktum og ID-kortloven § 9 annet ledd, jf. lov 21. juni 2017 nr. 93.

Passforskriften § 1 fjerde og femte ledd og § 3 sjette og syvende ledd regulerer hvem som skal møte sammen med barnet og signere søknaden når barnevernet har overtatt omsorgen etter barnevernloven § 4-8 eller § 4-12. Dette vil være lederen av barneverntjenesten eller den ansatte i barneverntjenesten som lederen har bemyndiget. I situasjoner der det er vanskelig for ansatt i barneverntjenesten å møte sammen med barnet, kan fosterforeldre bemyndiges til å møte sammen med barnet hos passmyndigheten og signere søknaden. Det må i slike tilfeller legges frem dokumentasjon på oppnevning som fosterforeldre, samt bemyndigelse fra barneverntjenesten.

Passforskriften § 7 fastsetter nærmere krav til dokumentasjon for formell identitet og statsborgerskap. Kravene retter seg først og fremst mot søker, som er pålagt en vidtrekkende plikt til å «godtgjøre» sin identitet og sitt statsborgerskap, og herunder forutsettes å bidra med de opplysninger passmyndigheten finner nødvendig for å kunne behandle søknaden. Forskriften angir ikke klart hvilken sannsynlighetsovervekt som kreves for at identiteten skal anses godtgjort. Av hensyn til forutsigbarhet og likebehandling oppstilles standardiserte krav til legitimasjonsdokumenter for henholdsvis førstegangssøknad og fornyelse av pass. Forskriften utfylles av Politidirektoratets *Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker ihht passloven m/forskrifter* (rundskriv RPOD-2015-2), som først og fremst gir veiledning til saksbehandler om gjennomføring av ID-intervju osv.

3.2.3.2 *Departementets forslag*

Personlig oppmøte

Kravet til personlig oppmøte videreføres, men kan fravikes dersom søker er sterkt bevegelseshemmet eller andre omstendigheter vanskeliggjør fremmøte, jf. forslaget til § 2-3 første og annet ledd. Der forholdene ligger til rette for det, kan utstedelsesmyndigheten i slike tilfelle oppsøke søkeren og motta de opplysninger som er nødvendige for å ferdigstille søknaden.

Søknad om pass skal fremmes ved passmyndighet i Norge eller norsk utenriksstasjon. Søknad kan fremmes ved hvilket som helst passkontor. Det er med andre ord ikke et krav at søknaden fremmes i lokalt politidistrikt eller bostedskommunen. Det vil foreløpig ikke være anledning til å søke om nasjonalt ID-kort ved utenriksstasjonene, slik at dette må skje i Norge.

Gjeldende regler om at foreldre, verge eller en representant fra barnevernet må møte sammen med den umyndige og må kunne godtgjøre sin identitet foreslås videreført i en noe forenklet form.

Det foreslås imidlertid å åpne for at kravet til personlig oppmøte hos passmyndighet i særlige tilfeller kan fravikes etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet. Begrunnelsen for dette er at det i enkelte situasjoner kan være nødvendig å innlevere søknad om pass også ved en honorær utenriksstasjon, som ikke er bemyndiget til å behandle passaker. Søknaden vil deretter oversendes til en utenriksstasjon som er bemyndiget til å behandle den. Unntaksadgangen er ment å være snever, men vil for eksempel kunne være aktuell der søker har blitt frastjålet passet, og er avhengig av å krysse landegrenser eller benytte seg av fly for å komme seg til en utenriksstasjon for å søke om nytt pass.

Godtgjøring av identitet og statsborgerskap

Departementet legger ikke opp til omfattende materielle endringer i kravene til godtgjøring av identitet og statsborgerskap i forslaget til ny forskrift, men foreslår en omstrukturering av reglene som bidrar til å tydeliggjøre kravene til søkers medvirkning. Som noe nytt foreslås at det presiseres i forskriften at identiteten anses godtgjort dersom det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger verifiserer søkers identitet. 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.

Etter forslaget skal som utgangspunkt søkerens siste pass eller nasjonale ID-kort benyttes til identifisering. Utenriksstasjonene vil inntil videre ikke utstede nasjonalt ID-kort, men vil ha behov for tilgang til opplysninger i ID-kortregisteret ved behandling av søknader om pass. Behovet for lovendringer for å sikre passmyndighetens, herunder utenriksstasjonenes, tilgang til ID-kortregisteret er nærmere omtalt i punkt 4.1.2.

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, foreslås under tvil videreført. Departementet er usikker på hvilken verdi en slik forsikring har når søkers identitet skal verifiseres. Bruk av garantist for å verifisere identitet og statsborgerskap er imidlertid nevnt som en mulighet i ICAOs anbefalinger om utstedelse av reisedokumenter. Uavhengig av om bestemmelsen inntas, vil pass- og ID-kortmyndigheten uansett kunne kreve de opplysninger som er nødvendige for å verifisere søkers identitet.

Det er nylig vedtatt endringer i statsborgerloven som avviker prinsippet om ett statsborgerskap, jf. lov 20. desember 2018 nr. 121 om endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap). Det vil ta noe tid før disse trer i kraft. Norge må før ikrafttredelsen helt eller delvis si opp Europarådskonvensjonen av 6. mai 1963, som sier at norske borgere skal tape statsborgerskapet hvis man får et nytt. Lovendringene kan deretter tidligst tre i kraft ett år etter at Europarådet har mottatt meddelelse om Norges oppsigelse.

I forskriftsforslaget er gjeldende bestemmelser om godtgjøring av statsborgerskap foreslått videreført. Bestemmelsen vil bli tilpasset de vedtatte endringene i statsborgerloven før disse trer i kraft.

3.2.4 Forholdet til Folkeregisteret (personnavn, fødselsnummer, mv.)

3.2.4.1 Gjeldende rett

Folkeregisteret er statens sentrale personopplysningsregister, og inneholder grunndata om den bosatte befolkningen og andre personer med tilknytning til Norge. De folkeregistrerte grunndataene om en person utgjør fundamentet for den identiteten som skal bekreftes i pass og nasjonalt ID-kort.

Norsk fødselsnummer en grunnleggende forutsetning for å få norsk pass, og vil også være det for å få nasjonalt ID-kort. Passforskriften § 9 fastslår at dersom søker mangler fødselsnummer, skal søkeren eller passmyndigheten fremsette krav om tildeling av fødselsnummer overfor ansvarlig myndighet. For barn født i utlandet, og som skal søke om pass, er det bare passmyndigheten som kan fremsette slik anmodning. Dette sikrer kontroll med rekvireringen. Dersom det oppstår behov for fødselsnummer til et barn født i utlandet uten at det søkes om pass, vil barnets foresatte selv måtte henvende seg til Skatteetaten for å få tildelt fødselsnummer. For barn født i Norge tildeles fødselsnummer av Skatteetaten når fødselsmelding mottas, jf. barnelova § 1. Passforskriften § 9 siste setning fastslår at fødselsnummeret skal innføres i passet.

Det må av hensyn til notoritet og kontroll være samsvar mellom opplysningene om en person i Folkeregisteret og i norske pass og nasjonale ID-kort. Automatisk uthenting og kontroll av søkers opplysninger mot opplysningene i Folkeregisteret er derfor også standard prosedyre ved passutstedelse, jf. passforskriften § 7. Det følger videre av § 7 fjerde ledd at pass kun utstedes i folkeregistrert navn. Søkere som har endret navn,

henvises derfor til Folkeregisteret for å registrere navneendringen før det utstedes pass i det nye navnet.

Hjemmelen for pass- og ID-kortmyndighetens tilgang til opplysningene i Folkeregisteret følger av politiloven ny § 29 a, som trådte i kraft 1. oktober 2017 sammen med ny lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven). Politiloven § 29 a viderefører den tidligere bestemmelsen i folkeregisterforskriften § 9-3 nr. 1 femte ledd første punktum, og gir politiet hjemmel til uten hinder av taushetsplikt å innhente fra folkeregistermyndigheten de opplysninger som er nødvendige for utførelsen av oppgaver etter politiloven eller andre oppgaver som følger av lov eller sedvane. Dersom det i søknadsbehandlingen avdekkes opplysninger som avviker fra det som er registrert i Folkeregisteret, har pass- og ID-kortmyndigheten også en uoppfordret meldeplikt til folkeregistermyndigheten etter folkeregisterloven § 7-1.

3.2.4.2 Departementets forslag

Innledning

Departementet foreslår en mer generell bestemmelse om forholdet til opplysningene i Folkeregisteret, til erstatning for passforskriften § 9 om fødselsnummer. Den foreslåtte bestemmelsen understreker det sentrale prinsippet om at det skal være samsvar mellom opplysningene i pass og nasjonale ID-kort og Folkeregisteret på søknadstidspunktet. Som en følge av dette må søkere som har endret navn registrere navneendringen i Folkeregisteret før det utstedes pass i det nye navnet.

Det materielle innholdet i passforskriften § 9 foreslås i hovedsak videreført i forslaget til § 2-6, men med noen viktige unntak og presiseringer som omtales nærmere nedenfor.

Personnavn

Noen har svært lange navn, enten fordi navnet i seg selv har mange bokstaver, eller fordi de har mange for-, mellom- og etternavn. De nasjonale ID-kortene har på grunn av formatet mindre plass til lange personnavn enn passene, men også passene har mer begrenset plass enn Folkeregisteret. Det er, og vil i økende grad bli, nødvendig å forkorte noen personnavn. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre i forskriften at personnavn kan forkortes i pass og ID-kort av plasshensyn, jf. forslaget til § 2-6 første ledd annet punktum. Forkorting av navn er en teknisk nødvendighet som ikke påvirker innehaverens rettigheter eller plikter, og er derfor ikke å betrakte som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forkorting av navn vil av den grunn ikke kunne påklages.

I praksis vil navneforkortelser foregå i et system for automatisk konvertering ved overføring av opplysninger fra Folkeregisteret til pass- og ID-kortsystemet. Støttesystemene som utvikles for å håndtere navneforkortelser vil også måtte ta høyde for at sertifikatene for nasjonal eID i henhold til gjeldende standarder vil ha mer begrenset plass enn navnefeltene i de fysiske ID-kortene.

Innføring av fødselsnummer i pass og på nasjonalt ID-kort

Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) § 12 jf. hvitvaskingsforskriften § 4-3 pålegger registreringspliktige å kreve et ID-dokument som inneholder fødselsnummer. Alle pass som utstedes i dag, også midlertidige pass (nødpass), fyller denne funksjonen. Departementet foreslår at gjeldende ordning med innføring av fødselsnummer i pass videreføres for ordinære pass, og gjøres gjeldende også for nasjonalt ID-kort, jf. forslaget til § 2-6 annet ledd.

Ordningen med innføring av fødselsnummer foreslås ikke videreført for midlertidige pass. Det foreslås derfor inntatt i forskriften at fødselsnummer ikke skal innføres i midlertidige pass. Verdien av midlertidige pass som ID-dokument vil med dette bli redusert, og de vil dermed vanskeligere kunne benyttes som basis for ID-tyveri og annen relatert kriminalitet. For publikum kan det være en ulempe å stå uten et fullverdig ID-dokument i hvitvaskingsregelverkets forstand i påvente av et nytt pass eller ID-kort, men dette kan ikke tillegges avgjørende vekt. De midlertidige passene er ment å være et reisedokument utstedt for å gjennomføre én bestemt reise, og vil uten fødselsnummer også bli mer rendyrket som nettopp det. Et alternativ til å fjerne fødselsnummeret i midlertidige pass, kan være at det i stedet presiseres i hvitvaskingsforskriften § 4-3 at midlertidig pass ikke godtas som gyldig legitimasjon. Det bes om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

Det er ikke krav etter Rådsforordning 2004/38/EC eller forventning om at ID-dokumenter og pass skal inneholde fødselsnummer for å fylle formålet som reisedokument i EØS-området. Et midlertidig pass uten fødselsnummer vil fungere som ID-dokument for å kunne reise med fly både i utlandet og innenlands, som dokumentasjon på identitet for å kunne benytte overnatting i utlandet og så videre. Departementet er ikke kjent med andre legitime behov for å ha midlertidig reisedokument *med* fødselsnummer til bruk i utlandet.

Anmodning om tildeling av fødselsnummer

Departementet foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse om at passmyndigheten for barn født i utlandet skal fremsette krav om tildeling av fødselsnummer, jf. forslaget til § 2-6 tredje ledd. I praksis oppstår behovet for tildeling av fødselsnummer ved søknad om pass kun for denne gruppen og det bør som i dag være passmyndigheten som i disse tilfellene fremsetter krav om fødselsnummer. Det foreslås derfor ikke å videreføre gjeldende § 9 første punktum om at søker selv kan henvende seg til Folkeregistermyndigheten for å få tildelt fødselsnummer.

Før pass- og ID-kortmyndigheten fremsetter krav om tildeling av fødselsnummer, må det vurderes om vilkårene for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort er oppfylt. Det vil sikre at det ikke tildeles fødselsnummer før søkers identitet er kontrollert av passmyndigheten. Det presiseres derfor i forslaget til § 2-6 tredje ledd at søker ellers må fylle vilkårene for pass og nasjonalt ID-kort (godtgjøring av identitet, foreldreforhold, statsborgerskap, kontroll av dokumenter). Mer detaljerte retningslinjer for håndtering av saker med barn født i utlandet kan gis i instruks, jf. punkt 3.1.3.2 over.

Det følger av någjeldende passforskrift § 9 at utenriksstasjonen i vedkommende land må kontaktes for å bistå med verifisering ved tvil om utenlandske dokumenters ekthet. Formuleringen er særlig rettet mot passmyndigheten, og hører naturlig hjemme i instruks fremfor i forskriften. Bestemmelsen foreslås derfor ikke videreført.

Særlig om fødested

De fleste lands pass har opplysninger om fødested (place of birth). I dagens norske passblanketter fylles dette feltet i passet ut i to rubrikker - for henholdsvis fødested og fødeland. Opplysningene hentes fra Folkeregisteret. Ettersom begge rubrikkene i passet må fylles ut, har manglende opplysninger om fødested i Folkeregisteret og utfordringer med etterregistrering gitt opphav til frustrasjon. De nye passblankettene vil derfor bare ha én rubrikk for fødeland for alle norske statsborgere.

Det er ikke et vilkår for å få norsk pass at fødested kan dokumenteres, og heller ikke et krav etter internasjonale regler at fødested eller fødeland innføres i passet. Angivelse av fødested eller fødeland reguleres derfor heller ikke, verken i gjeldende passforskrift eller i forslaget til ny forskrift.

Andre opplysninger i pass og på nasjonalt ID-kort

Verken gjeldende passforskrift eller departementets forslag til ny forskrift regulerer hvilke andre opplysninger som skal innføres i passet. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 8.3.2 ble det uttalt at detaljerte regler om hvilke opplysninger som skal trykkes på ID-kortet vil bli fastsatt i forskrift, og det er i ID-kortloven § 6 tredje ledd angitt at Kongen gir forskrift med nærmere regler om innholdet i nasjonalt ID-kort, blant annet om hvordan biometriske personopplysninger kan lagres og hvilke opplysninger som skal fremgå på kortet. Ettersom ICAO setter klare rammer for innholdet i pass og nasjonalt ID-kort, ser departementet etter nærmere vurdering bare behov for å regulere enkelte elementer som skal inntas i dokumentene i forskriften, jf. omtalen av fødselsnummer og personnavn ovenfor.

I dagens passblanketter benyttes bokmål, nynorsk og engelsk i ledetekster. I proposisjonen for nasjonalt ID-kort (Prop. 66 L (2014-2015)) er det uttalt at ID-kortet planlegges utstedt med ledetekster på bokmål, nynorsk, nordsamisk og engelsk. De nye passblankettene vil ha ledetekster på de språk og målformer som vil bli benyttet i nasjonalt ID-kort. Bruk av nynorsk, bokmål og samisk er regulert i mållova og sameloven, og departementet ser derfor ikke behov for å regulere dette særskilt i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

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

3.2.5.1 Gjeldende rett

Søknad om pass til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne er underlagt samtykkereglene i passloven § 4. Pass til barn under 18 år utstedes ikke uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Dersom foreldreansvaret er felles, må begge foreldrene samtykke. Pass kan utstedes med bare en av foreldrenes

samtykke der vedkommende etter barneloven har anledning til å ta barnet med ut av landet.

Lovens samtykkeregler utfylles av de mer praktisk rettede reglene i passforskriften § 1 tredje til femte ledd om hvem som skal møte sammen med søker som er mindreårig eller fratatt rettslig handleevne, og reglene i passforskriften § 3 om signering av søknaden.

Etter passforskriften § 1 tredje ledd kreves bare personlig oppmøte av en forelder med foreldreansvar, men dersom foreldreansvaret er delt må begge samtykke etter passloven § 4 og signere søknaden etter passforskriften § 3 femte ledd. Det er tilstrekkelig at en av foreldrene med foreldreansvar signerer søknaden hvis det fremlegges fullmakt og original eller bekreftet kopi av legitimasjon fra den andre.

ID-kortloven § 4 har tilsvarende samtykkeregler som passloven for søknad om nasjonalt ID-kort med reiserett. Etter ID-kortloven § 4 annet ledd kreves det også samtykke fra verge for utstedelse av nasjonalt ID-kort uten reiserett til mindreårige under 13 år.

3.2.5.2 Departementets forslag

Nytt saksbehandlingssystem vil gi nye muligheter for å registrere og kontrollere et samtykke til utstedelse av pass til mindreårige. Dagens ordning med papirbasert fullmakt foreslås derfor erstattet med en ny løsning, som innebærer at et samtykke skal avgis ved personlig oppmøte eller ved bruk av nasjonal eID. Det stilles ikke krav om at samtykke må avgis ved samme søkersted som der søknaden om pass eller nasjonalt ID-kort fremmes.

Det foreslås en unntaksadgang fra kravet om personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID for avgivelse av samtykke. Bestemmelsen innebærer ikke et unntak fra selve kravet til samtykke, men 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 som er søkersted for pass. En av foreldrene må likevel møte sammen med den umyndige når det søkes om pass, nasjonalt ID-kort med reiserett eller nasjonalt ID-kort uten reiserett til mindreårige under 13 år, jf. punkt 3.2.3.2 over. Nærmere regler om når kravet om personlig oppmøte eller bruk av nasjonal eID kan fravikes vil kunne gis i retningslinjer eller instruks.

Som noe nytt foreslås det at et samtykke kan være varig, slik at det også gjelder for fremtidige utstedelser av pass og nasjonalt ID-kort til den mindreårige, jf. forslag til § 2-7 annet ledd. Varig samtykke kan avgis på søkersteder for pass og nasjonalt ID-kort på et hvilket som helst tidspunkt, uavhengig av en konkret søknad om pass eller nasjonalt ID-kort, og gjelder den enkelte mindreårige. Et varig samtykke kan trekkes tilbake, slik at det ikke lenger vil være gyldig for fremtidige utstedelser. Tilbaketrekingen av varig samtykke vil imidlertid ikke ha betydning for dokumentet som allerede er utstedt, jf. nærmere om virkningen av tilbakekall av samtykke i punkt 3.5.3.2.

Samtykke kan også gis enkeltvis, det vil si for én dokumentutstedelse; ett pass, ett nasjonalt ID-kort med reiserett, eller begge disse dokumentene dersom det søkes om begge samtidig. Et slikt enkeltvis samtykke vil også innebære samtykke til utstedelse av midlertidig pass så fremt det ordinære dokumentet er gyldig. Etter forslaget vil et enkeltvis samtykke kunne avgis inntil tre måneder forut for søknaden, og kan trekkes tilbake inntil en søknad om pass eller nasjonalt ID-kort er innvilget.

3.2.6 *Innhenting av personinformasjon som kan brukes til biometrisk gjenkjenning*

3.2.6.1 *Gjeldende rett*

Godtgjøring av identitet i henhold til passloven § 3 forutsetter at søker avgir personinformasjon i form av signatur, ansiktsbilde og fingeravtrykk som kan brukes til biometrisk sammenligning. Nærmere bestemmelser om innhenting av slik personinformasjon er gitt i passforskriften §§ 3 til 5. ID-kortloven § 3 har tilsvarende vilkår og forskriftshjemler.

Etter passforskriften § 3 første ledd skal søker *signere* i et signaturfelt som er integrert i teknisk utstyr for opptak av biometri, og under oppsyn av den som tar imot søknaden. Etter passforskriften § 4 første ledd skal det ved søknad om pass med elektronisk brikke tas *bilde* av søkeren ved hjelp av teknisk utstyr for opptak av biometri. For søknad om midlertidig pass uten elektronisk brikke (nødpass), skal det innleveres to fotografier av søkeren. Det samme gjelder når det tekniske utstyret for utstedelse av ordinære pass ikke kan benyttes, eller ikke kan ta tilfredsstillende bilde av barn.

Passforskriften § 4 tredje til femte ledd angir detaljerte krav til passbildet som skal sikre gjenkjennelighet og at bildet kan brukes til ansiktsgjenkjenning i en kontrollsituasjon. Foruten tekniske minstekrav i henhold til internasjonale standarder, stiller forskriften detaljerte kvalitetskrav til lysforhold, bakgrunn, posering, kontrast, fargebalanse og ansiktsuttrykk mv. Begge øyne og ører skal være synlige, og briller og hodeplagg må ikke benyttes. Disse kravene gjelder også for innleverte fotografier, som kan skannes hvis kvaliteten er god nok.

Etter unntaksbestemmelsen i § 4 sjette ledd kan personer av religiøse eller andre særskilte grunner bruke hodeplagg på fotografiet når det er grunn til å anta at tilsvarende hodeplagg vil bli brukt i fremtidige kontroller. Bestemmelsen presiserer at hodeplagget ikke må tildekke noe av ansiktet eller mer enn nødvendig av hodet, og at begge ørene skal være synlige.

Etter passforskriften § 5 skal det ved søknad om pass med elektronisk brikke avgis *fingeravtrykk* av to fingre (fortrinnsvis pekefingre). I tråd med unntaksreglene i Rådsforordning (EF) 2252/2004 om standarder for sikkerhetslementer og biometriske identifikatorer i pass og reisedokumenter med endringsforordning 444/2009, gjelder kravet til innhenting av fingeravtrykk ikke for søkere under 12 år og søkere som det ikke er fysisk mulig å innhente fingeravtrykk av. I tilfeller hvor det ikke kan innhentes fingeravtrykk, og dette er midlertidig, kan det utstedes pass uten fingeravtrykk med gyldighet inntil ett år.

Passloven § 8 tredje ledd og ID-kortloven § 9 annet ledd gir hjemmel for å lagre signatur og ansiktsbilde i henholdsvis passregisteret og ID-kortregisteret. Verken passloven eller ID-kortloven gir hjemmel for å lagre fingeravtrykk i registrene. Fingeravtrykk lagres bare på den elektroniske brikken i selve passet.

3.2.6.2 Departementets forslag

Innledning - begrepsbruken rundt biometri

Begrepene «biometri» og «biometriske opplysninger» brukes med noe varierende innhold. Det synes imidlertid å være en rådende oppfatning at begrepet «biometri» forutsetter en prosess for automatisert gjenkjenning. Definisjonen av «biometriske opplysninger» i EUs personvernforordning artikkel 4 nr. 14 forutsetter også en form for teknisk behandling når den fastslår at dette er *«personopplysninger som stammer fra en særskilt teknisk behandling knyttet til en fysisk persons fysiske, fysiologiske eller atferdsmessige egenskaper, og som muliggjør eller bekrefter en entydig identifikasjon av nevnte fysiske person, f.eks. ansiktsbilder eller fingeravtrykksopplysninger.»*

Det er uklart hvor omfattende behandling som kreves for at en personopplysning blir «biometrisk» etter denne definisjonen. Det er imidlertid klart at ansiktsfotoene og fingeravtrykkene som opptas på passkontorene ikke i seg selv er biometriske. Det er i utgangspunktet helt vanlige bilder. Disse lagres i personaliasiden og i den elektroniske brikken i et spesifikt teknisk format. I ICAOs og EUs regelverk omtales pass med slike opplysninger som «elektroniske», ikke som «biometriske».

For å kunne underlegges gjenkjenningsteknologi må fotoene og fingeravtrykkene i passene omgjøres til en matematisk representasjon ved hjelp av en algoritme. Det er den matematiske representasjonen av bildet som brukes i et «biometrisøk», ikke selve bildet. I passregisteret lagres både bildet og en matematisk representasjon som gjør det mulig å behandle det med gjenkjenningsteknologi. Begrepet «biometrisk ansiktsfoto» i passloven dekker dette viktige aspektet i reglene om behandling av opplysninger i passregisteret. I relasjon til reglene om *opptak* av ansiktsfoto og fingeravtrykk kan bruken av begrepene «biometri» og «biometrisk» bli mer upresis, og departementet har søkt å unngå slike uklarheter i omtale og utforming av forslagene til ny forskrift.

Krav til ansiktsfoto

Ansiktsfotoene i pass og nasjonale ID-kort skal være best mulig egnet til å identifisere personen, og må holde en teknisk kvalitet som gjør det egnet for omgjøring til biometri og ansiktsgjenkjenning med minst mulig feilmargin. Gjeldende forskriftsbestemmelse om krav til ansiktsfoto er i utgangspunktet dekkende for behovet, men bør forenkles.

Etter departementets vurdering bør forskriften fortrinnsvis regulere påbud og forbud som retter seg mot den fotograferte. Politiet har behov for fleksibilitet til å justere utpreget tekniske krav til kvalitet, lysforhold og bakgrunn. Slike detaljer bør derfor heller fremgå av retningslinjer og annen form for publikumsveiledning, som også i dag supplerer de tekniske kravene i forskriften. Kravene til ansiktsfoto vil være de samme for pass og nasjonalt ID-kort.

Adgangen til å innlevere medbragte bilder foreslås videreført, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet. Innlevering av bilder vil i praksis være en nødløsning. Behovet vil i stor grad falle bort når passkontorene får nye systemer og nytt utstyr. Hvis søker har sykdom som medfører at det tekniske utstyret på søkerstedet ikke kan ta tilfredsstillende bilde, kan heller ikke en fotoautomat ta tilfredsstillende bilde. I alle tilfeller må (søker med) medbragt bilde undergis tilstrekkelig ID-kontroll.

Særlig om kravet til synlige ører

I henhold til minstekravene til reisedokumenter fastsatt av ICAO i standarden Doc. 9303, er det ikke tillatt å bære hodeplagg på ansiktsfoto med mindre den utstedende myndigheten aksepterer det av religiøse, kulturelle eller medisinske årsaker. Ansiktet må uansett alltid være synlig fra hårlinjen til haken og foran ørene. I Norge er standarden gjennomført ved et generelt forbud mot hodeplagg, unntatt hodeplagg som brukes av religiøse og medisinske grunner.

Norge stiller eksplisitte krav om at begge ørene skal være helt synlige på passbildet selv om dette ikke er et minstekrav etter ICAOs standard. Kravet til synlige ører gjelder alle passøkere, uavhengig av kjønn, alder eller religiøs tilknytning. Ørene er like unike som fingeravtrykk og i liten grad påvirket av vektforandringer, sminke og aldring. De gir derfor mye informasjon som kan være viktig for den manuelle kontrollen av passøker mot fremlagt dokumentasjon og tidligere registrerte ansiktsfoto i passregisteret på samme navn. I grensekontrollen brukes bildet i passet til å vurdere om personen som fremviser det er den rette innehaveren, og ikke en «imposter» som har kjøpt, lånt eller stjålet passet til en annen.

Økende bevissthet rundt betydningen av synlige ører for identifiseringsformål, og behov for å klargjøre rettstilstanden førte til at kravet til synlige ører ble presisert i passforskriften i 2014. Presiseringen ble inntatt både i de generelle kravene til passbildet i § 4 fjerde ledd, og i unntaksbestemmelsen for bruk av hodeplagg i § 4 sjette ledd. Endringen ble gjennomført uten høring, siden unntaket for religiøse hodeplagg i utgangspunktet ikke var ansett å gi rom for å skjule ørene. En rekke henvendelser fra privatpersoner og organisasjoner mv. har vist at presiseringen fra 2014 oppfattes som en innstramming, og at kravet om synlige ører oppleves krenkende for passøkere som på grunn av sin religiøse overbevisning bruker hodeplagg som dekker dem. Departementet har derfor også understreket at bestemmelsen vil bli vurdert på nytt i arbeidet med ny passforskrift.

I påvente av høringen av forskriftsforslagene er spørsmålet om diskriminering på grunnlag av religion vurdert av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) i sak 17/623, og av Diskrimineringsnemnda i sak 65/2018. Både LDO og Diskrimineringsnemnda kom til at kravet til synlige ører på passbildet innebærer indirekte forskjellsbehandling på grunn av religion. Nemnda la i uttalelsen 17. september 2018 til grunn at tildekking av ører ved bruk av religiøse hodeplagg er en plikt innen islam, og at også sikher skal dekke ørene ved bruk av turban. Videre uttalte nemnda:

«Personer som bærer religiøse hodeplagg som dekker ørene og som ikke ønsker å la seg fotografere med synlige ører, ut fra sin personlige overbevisning, vil ikke få utstedt pass. Det vil innskrenke deres frihet til blant annet å reise eller identifisere seg ved hjelp av pass. Nemndas konklusjon er på denne bakgrunn at bestemmelsen vil kunne ha negative virkninger som overstiger det som må kunne regnes som bagatellmessig. Det er nemndas vurdering at personer som bærer religiøse hodeplagg som dekker ørene, stilles dårligere enn personer som ikke bærer slike hodeplagg. Vilklårene for å konstatere indirekte forskjellsbehandling er dermed oppfylt, jf. diskrimineringsloven om etnisitet § 6 andre ledd, og lovens bevisbyrderregel i § 24.»

Både LDO og nemnda fant likevel at kravet til synlige ører har et saklig formål, og en begrunnelse som tilsier at det er nødvendig for å oppnå formålet. Om forholdsmessighetsvurderinger uttalte nemnda følgende:

«Nemnda legger til grunn for sin avgjørelse at kravet om synlige ører er negativt for de som rammes, ved at ørene må vises når det skal tas passbilde og når passet brukes for identifikasjon. Det kan også tenkes at det gir økt sannsynlighet for utvidet kontroll, slik klager peker på. Nemnda finner likevel at hensynet til sikkerhet og identifikasjon, og hensynet til å minske risikoen for imposter-dokumenter, samt det norske passets tillit og verdi, må veie tungt i forholdsmessighetsvurderingen. Nemnda legger videre til grunn at man vil kunne be om skjermet kontroll, dersom bæreren av et religiøst hodeplagg må vise ørene. Den religiøse plikten til å vise ørene må således vike når den i dette tilfelle kommer i konflikt med andre viktige samfunnshensyn. Nemnda viser videre til at passforskriften er under revisjon. Nemnda legger til grunn at det i den sammenheng vil bli nærmere vurdert om det er grunnlag for å opprettholde kravet om å vise ørene på passbilder, også når vedkommende bruker religiøse hodeplagg.

Det er etter dette nemndas vurdering at passforskriftens bestemmelse § 4 sjette ledd, ikke er i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6 eller likestillings- og diskrimineringsloven § 6.»

LDOs uttalelse kan leses på <https://www.ldo.no/nyheiter-og-fag/klagesaker/religion/17623-krav-om-synlige-orer-pa-passbildet-ikke-diskriminering-pa-grunn-av-religion/>. Nemndas uttalelse kan leses på <http://www.diskrimineringsnemnda.no/nb/innhold/sider/vedtak/3804>.

I arbeidet med å styrke norsk passforvaltning er presis og effektiv identitetsfastsettelse av stor betydning, men nye systemer og prosedyrer gir også nye muligheter for å bedre kontrollen. Ved innføringen av nye pass og nasjonale ID-kort i 2020, vil «en-til-mange» søk mot ansiktsfoto i passregisteret bli gjennomført for alle søkere. Det reduserer betydningen av ørene som sammenligningsgrunnlag ved dokumentutstedelsen, fordi tradisjonelle algoritmer for automatisert ansiktsgjenkjenning ikke benytter ørene. Automatisert ansiktsgjenkjenning gir imidlertid ikke helt entydige resultater, og vil bli supplert av egne kompetansemiljøer som blant annet må foreta manuelle vurderinger av likheten ved treff i det automatiserte systemet. 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.

Politidirektoratet har på denne bakgrunn fremholdt at det også etter 2020 vil være behov for synlige ører på pass- og ID-kortbildene for å ivareta behovet for verifisering og kontroll av identitet ved passutstedelse og grensepassering, jf. også departementets

forslag til videreføring av det gjeldende generelle kravet til synlige ører på ansiktsbildet i § 2-8 tredje ledd. Når det gjelder spørsmålet om kravet *også* bør videreføres for personer som bærer religiøse hodeplagg, må hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging avveies mot tiltakets inngrep i den enkeltes religionsutøvelse.

Departementet ser at kravet om synlige ører kommer i konflikt med religionsutøvelsen til norske borgere som anser det som en religiøs plikt å dekke ørene, og at det også er strengere enn vanlig internasjonal praksis. Samtidig må norske myndigheter innenfor rammen av gjeldende regelverk og internasjonale forpliktelser gjøre en selvstendig vurdering av hvilke krav som bør stilles for å sikre at pass utstedes til rett person. I denne saken trekker viktige hensyn og prinsipper i begge retninger, og departementet ønsker et bredest mulig beslutningsgrunnlag gjennom synspunkter fra høringsinstansene, herunder fra ulike fagmiljøer, før det tas stilling til om kravet bør videreføres eller fjernes.

Dersom kravet til synlige ører opprettholdes for personer som bruker religiøse hodeplagg, vil det i større grad bli lagt til rette for skjerming under fotografering og kontroll. Departementet er klar over at fremvisningen av ørene på fotografiet for noen anses vel så krenkende som det å måtte løsne hodeplagget foran andre når bildet tas, men anser det uaktuelt med en dispensasjonsadgang basert på den enkeltes personlige overbevisning eller trosretning. De nødvendige kravene til identitetskontroll skal være objektive og religionsnøytrale.

Krav til fingeravtrykk

Gjeldende bestemmelse i passforskriften § 5 om krav til avgivelse av fingeravtrykk foreslås videreført i § 2-9, og utvidet til å omfatte krav til fingeravtrykk i nasjonalt ID-kort, jf. hjemmelen i ID-kortloven § 3 siste ledd.

Departementet la i Prop. 66 L (2014-2015) Lov om nasjonalt ID-kort punkt 4.3.2 til grunn at de norske nasjonale ID-kortene skal utstedes etter de samme tekniske spesifikasjonene som pass. De vil dermed tilfredsstille ICAOs krav til reisedokument, noe som også muliggjør bilaterale avtaler med land utenfor EØS-området om bruk av ID-kortet som reisebevis i stedet for pass. I forlengelsen av dette fremholdt departementet i proposisjonen punkt 6.3.5 at de norske ID-kortene også bør utstedes med fingeravtrykk på samme måte som passene, selv om kravene til fingeravtrykk i Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 av 13. desember 2004 om standarder for sikkerhetslementer og biometriske identifikatorer i pass og reisedokumenter ikke gjelder for nasjonale identitetskort. Blant annet av den grunn er det per i dag få europeiske land som lagrer innehavers fingeravtrykk i den elektroniske brikken i det nasjonale ID-kortet. Departementet anser det imidlertid avgjørende at det nye norske ID-kortet holder samme sikkerhet som det norske passet. Teknisk sett vil fingeravtrykkene i nasjonalt ID-kort bli beskyttet i henhold til internasjonale standarder på samme måte som fingeravtrykkene i passene.

Krav til signatur (navnetrekk)

En persons signatur kan brukes som kontrollelement ved tvil om knytning mellom den som fremviser dokumentet og selve dokumentet. Det gjeldende kravet til signering av pass foreslås videreført i en egen bestemmelse som også omfatter nasjonalt ID-kort. Forslaget innebærer et tydelig skille i regelverket mellom krav til signatur i selve dokumentet og krav til bekreftelse av at opplysningene i søknaden er korrekte, samtykke til passutstedelse til mindreårige mv., jf. forslag til § 2-10 og § 2-11. Nytt saksbehandlingssystem vil også ha ulike prosedyrer for avgivelse av disse opplysningene underveis i søknadsprosessen.

Dagens praksis med å kreve latinske bokstaver ved avgivelse av navnetrekk vil ikke bli videreført, fordi det ikke nødvendigvis viser innehaverens naturlige måte å skrive på. For øvrig foreslår departementet å endre begrepet *signatur* til *navnetrekk*, i tråd med bl.a. hvitvaskingsforskriftens begrepsbruk.

3.2.7 Bekreftelse av søknaden

3.2.7.1 Gjeldende rett

Passforskriften § 3 gir regler om avgivelse av signatur (navnetrekk), jf. over, og bekreftelse på at opplysningene i søknaden er korrekte. Bestemmelsen angir også en plikt for passmyndigheten til å gjøre søker kjent med ansvaret ved å avgi uriktig forklaring til offentlig myndighet etter straffeloven § 221. De tre siste leddene i bestemmelsen angir de mer omfattende reglene om formalisering av søknad om pass til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne, avhengig av hvem som møter sammen med disse.

3.2.7.2 Departementets forslag

Gjeldende krav til bekreftelse av søknaden, herunder krav til foreldre eller verges bekreftelse, foreslås videreført i forslaget til § 2-11 i en forenklet form. Kravet til bekreftelse av søknaden skal sikre at opplysninger om søker er korrekte, og ansvarliggjøre den som avgir bekreftelsen, jf. straffeloven § 221. Bekreftelsen dokumenterer også at søknaden om pass- eller ID-kort er underskrevet av søker eller søkers foresatte eller verge.

Mindreårige mellom 13 og 18 år kan søke om nasjonalt ID-kort uten reiserett uten samtykke fra verge. Hvorvidt verge må være til stede hos utstedelsesmyndigheten ved fremsettelse av søknaden vil bero på om den umyndige på egen hånd er i stand til å bekrefte sin identitet, f.eks. ved å fremlegge gyldig pass. I slike tilfeller vil den umyndige selv bekrefte de fremlagte opplysninger. Søkere under 15 år er ikke strafferettslig ansvarlig for avgivelse av uriktige opplysninger.

3.2.8 *Kontroll av søknaden*

3.2.8.1 *Gjeldende rett*

Etter passforskriften § 10 om kontroll av søkers opplysninger skal søkers identitet kontrolleres nøye av passmyndigheten. Det følger også av bestemmelsen at fremvist dokumentasjon skal undersøkes med tanke på ekthet. Når kopi av dom eller lignende fremlegges, skal dette føres i merknadsfeltet i passregisteret.

Også andre bestemmelser i passforskriften gir direkte og indirekte regler om kontroll av søknaden. For eksempel følger det av § 7 tredje ledd at passmyndigheten skal kontrollere søkers fremlagte opplysninger mot Folkeregisteret. Vurderingen av om det er grunnlag for å nekte eller tilbakekalle pass etter passloven § 5, jf. § 7 forutsetter også at søknaden kontrolleres både mot eksisterende oppføringer i passregisteret og mot politiets etterlysningsregister, reaksjonsregister og straffesaksregister, som passmyndigheten har tilgang til etter politiregisterloven § 29, jf. politiregisterforskriften § 9-5 og del 11.

Passloven § 8 (etter endringer ved lov 21. juni 2017 nr. 93) og ID-kortloven § 9 åpner for at passregisteret og ID-kortregisteret kan kobles mot hverandre. Koblingen muliggjør automatiserte søk mellom opplysningene i registrene. Herunder vil det være mulig med biometriske sammenligningssøk mellom bilder i passregisteret og ID-kortregisteret, som vil bidra til å avdekke om søker tidligere har fått utstedt et norsk pass eller nasjonalt ID-kort i en annen identitet.

3.2.8.2 *Departementets forslag*

Departementet foreslår å videreføre kravet om at fremlagte opplysninger, herunder ektheten av fremlagte dokumenter, skal kontrolleres, jf. forslag til § 2-12.

Departementet foreslår også å presisere eksisterende og nye prosedyrer for kontroll av søknader mot relevante registre for å verifisere søkers identitet og avdekke om det foreligger passhindringsgrunner. I tillegg til kontrollen som utføres ved skrankepunktene, vil det for samtlige søknader rutinemessig bli foretatt systematisk, automatisert kontroll, herunder biometriske sammenligningssøk mot øvrige oppføringer i pass- og ID-kortregistrene. Departementet foreslår at adgangen til å foreta søk mot tidligere oppføringer i pass- og ID-kortregistrene, herunder mot registrert biometri, fremgår eksplisitt av forskriften, jf. forslag til § 2-12 annet ledd første punktum.

Automatiserte, biometriske sammenligningssøk vil innebære behandling av særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen. Slik behandling er etter artikkel 9 nr. 1 i utgangspunktet forbudt, men er etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g likevel tillatt dersom den er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, og det foreligger et rettsgrunnlag i nasjonal rett, som sikrer «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Forordningen gir ikke noe klart svar på hva som ligger i kravet til egne og særlige tiltak.

Departementet mener det må være klart at det å sikre at offentlige utstedte identitetsdokumenter utstedes til rett person, er en viktig allmenn interesse som gjør at slik behandling kan tillates. Etter departementets vurdering vil også kravet til «egne og særlige tiltak» være ivarettatt. Eventuelle treff vil håndteres av politiets vedtakslinje og et ekspertmiljø på Kripos. Antallet personer som håndterer disse sakene er dermed begrenset. Formålet med behandlingen er også klart angitt, ved at søk gjøres for å kontrollere om vilkårene for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort er oppfylt.

Ved behandling av søknader om pass og nasjonalt ID-kort vil det også foretas systematiske, automatiserte søk mot politiets registre der det behandles opplysninger til politimessige formål, blant annet for å avdekke om det foreligger passhindringsgrunner. Disse registrene er regulert i politiregisterforskriften del 11, og det er for det enkelte register angitt hvorvidt de kan benyttes til forvaltningsformål. Etter den generelle bestemmelsen i forslaget til § 2-12 annet ledd annet punktum kan det foretas søk mot politiets registre i den grad det er gitt adgang til det i politiregisterforskriften del 11.

3.2.9 Innlevering og makulering av tidligere pass og ID-kort

3.2.9.1 Gjeldende rett

Passforskriften § 6 gir regler om innlevering av gammelt pass. Dersom søkeren tidligere har hatt pass, må dette passet innleveres til passmyndigheten for makulering med mindre passet er kommet bort. Er tidligere pass tapt, må søkeren gi en forklaring om tapet og signere på at opplysningene som gis i forklaringen er korrekte. Søkeren må i denne forbindelse gjøres kjent med straffeansvaret ved å avgi falsk forklaring. Bakgrunnen for kravet om innlevering og tapsmelding om pass som er kommet bort, er at myndighetene skal ha kontroll med passene. Det er ikke adgang for passinnehaver å ha mer enn ett pass med mindre vilkårene for å inneha ekstra pass er til stede.

3.2.9.2 Departementets forslag

Forslaget til § 2-13 om innlevering av tidligere pass og nasjonalt ID-kort viderefører i hovedsak gjeldende bestemmelse om innlevering av pass. Nytt er at det presiseres at passinnehaveren 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. Det er ikke alle land som vil akseptere et visum inntatt i et makulert pass, og presiseringen i forskriften gir passinnehaver en påminnelse om selv å undersøke dette.

3.3 Forskriften kapittel 3 Tildeling og bruk av nasjonal eID

3.3.1 Innledning – nasjonale og internasjonale rammer

Med nasjonal eID menes en elektronisk erklæring tildelt av pass- og ID-kortmyndigheten i elektronisk form til en fysisk person (innehaveren), som gjør det mulig å autentisere innehaverens identitet når vedkommende benytter elektroniske tjenester. Ettersom eID-en tildeles sammen med nasjonalt ID-kort, vil prosessen for

utstedelse av kortet sikre at én person ikke kan få nasjonal eID i flere navn (identiteter) og bare én person kan få eID i én identitet.

Nasjonal eID forutsettes utviklet og regulert i tråd med det nasjonale regimet for bruk av eID i offentlig sektor og det nye europeiske rammeverket for eID og tillitstjenester, jf. Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked og opphevelse av direktiv 1999/93/EF (eIDAS-forordningen). Forordningen ble gjennomført i norsk rett ved lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester), jf. Prop. 71 LS (2017-2018) *Lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester)*, og samtykke til EØS-komiteens beslutning nr. 22/2018 om innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen. Loven trådte også i kraft 15. juni 2018, og erstatter lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur (esignaturloven).

Europakommisjonen har fastsatt åtte gjennomføringsrettsakter i medhold av eIDAS-forordningen. Disse vil bli gjort til norsk rett gjennom forskrifter til lov om elektroniske tillitstjenester, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I dette arbeidet vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet også revidere det gjeldende nasjonale regimet for bruk av eID i offentlig sektor. Dette utgjøres i dag av Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor, Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor og Forskrift om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere (selvdeklarasjonsforskriften).

I tillegg til de generelle reglene om bruk av eID i offentlig sektor, er det behov for spesifikke regler i pass- og ID-kortforskriften om tildeling og bruk av nasjonal eID tilknyttet det nasjonale ID-kortet, jf. ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav a og Prop. 66 L (2014-2015) kapittel 7. Bestemmelsene om nasjonal eID foreslås i hovedsak samlet i forskriften kapittel 3, jf. punktene under. Øvrige særskilte reguleringsbehov for nasjonal eID omtales i høringsnotatet punkt 3.5.3.5 om ugyldiggjøring og sperring, og punkt 3.6.2.3 om behandling av opplysninger i status- og oppslagstjenestene.

3.3.2 Departementets forslag

3.3.2.1 Tildeling og aktivering av nasjonal eID

I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 7.3.2 viste Justis- og beredskapsdepartementet til at alle nasjonale ID-kort, både med og uten reiserett, planlegges utstedt med klargjort funksjonalitet for eID. Søkere som av ulike grunner ikke ønsker å få tildelt en klargjort eID, skal likevel ha mulighet til å reservere seg. I tråd med dette fastslår forslaget til § 3-1 første ledd at nasjonal eID tildeles til alle over 13 år som ikke reserverer seg mot tildelingen. Trettenårsgrensen korresponderer med aldersgrensen i ID-kortloven § 4 for å få utstedt nasjonalt ID-kort uten reiserett uten samtykke fra verge, jf. også Prop. 66 L (2014-2015) punkt 7.3.4.

Mindreårige kan fra 13 års alder ha behov for et elektronisk identitetsbevis til bruk for helsetjenester, skole og f.eks. deltidsjobb. Det foreslås heller ingen funksjonalitetsbegrensninger for mindreårige som får nasjonal eID, slik at også personer under 18 år får tilgang til funksjonen signering. Det er konteksten for bruken av den tekniske funksjonen signering som avgjør om bruken utgjør en juridisk bindende signatur. Alder vil fremgå av nasjonal eID eller i opplysning fra status- og oppslagstjenesten, slik at mottaker (for eksempel et nettsted) vil være oppmerksom på at brukeren er mindreårig.

Den foreslåtte aldersgrensen på 13 år er absolutt. Mindreårige under 13 år vil dermed ikke kunne få tildelt en nasjonal eID, selv om de etter ID-kortloven § 4 kan få utstedt nasjonalt ID-kort med samtykke fra verge.

Utstedelse av ID-kort med reiserett til voksne uten rettslig handleevne krever alltid samtykke fra verge. ID-kortloven krever imidlertid ikke samtykke fra verge for utstedelse av nasjonalt ID-kort *uten* reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 6.3.3 pekte departementet på behovet for en nærmere vurdering i forskriftsarbeidet av om det likevel bør kreves samtykke fra verge for å aktivere den tilknyttede eID-en. Tilleggskrav om samtykke fra verge for tildeling av nasjonal eID foreslås nå nedfelt i § 3-1 annet ledd, fordi en nasjonal eID kan brukes til å foreta rettslig bindende disposisjoner uten at det vil fremgå av status- og oppslagstjenesten at innehaveren er fratatt rettslig handleevne. Hvis vergen ikke samtykker til tildeling av nasjonal eID, vil det bli registrert i ID-kortregisteret som en reservasjon fra søkeren.

De som reserverer seg mot tildelingen vil senere kunne få nasjonal eID ved å søke om nytt ID-kort. Det er foreløpig ikke tatt stilling til om det også skal være mulig med etterfølgende søknad og tildeling av nasjonal eID på utstedte ID-kort. Det kan særlig være praktisk for mindreårige som har fått nasjonalt ID-kort før fylte 13 år. Politidirektoratet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene forbundet med å etablere en slik ordning, og ev. fastsette nærmere retningslinjer.

Politidirektoratet vil også avgjøre om brukeren må gjennomføre en aktiveringsprosess på nett før første gangs bruk av nasjonal eID. Departementet anser det ikke hensiktsmessig å forskriftsregulere slike detaljerte prosedyrer. En aktiveringsprosess vil innebære at brukeren teknisk må endre fra opprinnelig aktiverings-PIN til en personlig PIN før eID-en kan anvendes (aktiverings-PIN vil kunne utleveres i form av kodebrev til digital postkasse, ev. per fysisk brev i postgang). Formålet med aktiveringsprosessen er å sikre at brukere velger en personlig PIN. Prosessen gir ingen ekstra beskyttelse mot misbruk dersom en annen enn innehaver får tak i både ID-kort og kodebrev med aktiverings-PIN.

Nasjonal eID vil kun tildeles når vilkårene for utstedelse av nasjonalt ID-kort er oppfylt. Rammene for utstedelse av nasjonalt ID-kort anses tilstrekkelig til å oppfylle både krav til tildeling av eID på nivå høy og utstedelse av kvalifiserte sertifikater for elektronisk signatur i henhold til eIDAS-forordningen med gjennomføringsrettsakter.

3.3.2.2 *Funksjonalitet, sikkerhetsnivå og bruksområde*

Forslaget til § 3-2 fastslår at nasjonal eID skal tilknyttes funksjonalitet for autentisering, signering og innholdskryptering, og oppfylle krav til høyeste sikkerhetsnivå i henhold til eIDAS-forordningen artikkel 8 og gjennomføringsrettsakt (EU) 2015/1502. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 7.3.2 viste departementet til at det som ledd i forskriftsarbeidet og utformingen av et helhetlig reguleringsregime for eID må foretas en gjennomgang av alle spørsmål knyttet til ansvars plassering og angivelse og godkjenning av sikkerhetsnivåer for eID-løsninger i Norge, både i relasjon til offentlige og private løsninger. I forbindelse med implementering av gjennomføringsrettsaktene som knytter seg til elektronisk identifisering, arbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet med nytt rammeverk for bruk av eID i offentlig sektor, samt utkast til revidert selvdeklarasjonsforskrift. Det nye rammeverket vil være basert på sikkerhetsnivåene «lavt», «betydelig» og «høyt», slik disse nivåene er definert i gjennomføringsrettsakt (EU) 2015/1502. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at nasjonal eID vil oppfylle krav til høyeste sikkerhetsnivå for eID også i nytt rammeverk.

Første generasjon av nasjonal eID vil være basert på PKI-baserte kryptografiske nøkkelpar og sertifikater som lagres på det nasjonale ID-kortet. Dette vil være en tofaktor-løsning med en sterk binding (knytning) mellom det nasjonale ID-kortet og den nasjonale eID-en. Den nasjonale eID-en vil derfor ikke kunne brukes uavhengig av det nasjonale ID-kortet. Det anses ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste de tekniske løsningene, bl.a. fordi nasjonal eID vil bli tilpasset skiftende behov.

Det anses heller ikke nødvendig med utfyllende bestemmelser om kvalifisert elektronisk signatur i pass- og ID-kortforskriften. Elektroniske signaturer, og tjenester for sertifikatutstedelse for å understøtte slike signaturer, reguleres i eIDAS-forordningen kapittel III og appendiks I. Politidirektoratet vil utarbeide nærmere retningslinjer om funksjonaliteten. Politidirektoratet vil (kun) være en kvalifisert tilbyder av kvalifiserte sertifikater for elektroniske signaturer, og vil ikke tilby andre tjenester som for eksempel autentiseringstjenester.

Det har siden oppstarten av arbeidet med en nasjonal eID vært lagt til grunn at den skal kunne brukes både i offentlig og privat sektor, som et viktig og nødvendig supplement til de kommersielt utstedte eID-ene, jf. også Prop. 66 L (2014-2015) punkt 7.3.3. Siden nasjonal eID skal kunne brukes i privat sektor i konkurranse med eID-er fra kommersielle utstedere, er det en forutsetning at den nasjonale eID-en ikke mottar statsstøtte i strid med EØS-avtalen artikkel 61. Nasjonal eID vil derfor også bli finansiert gjennom inntekter som gir full kostnadsdekning i tråd med statsstøttereglene. Inntektene vil komme fra ID-kortgebyret som betales av søkeren ved søknad om nasjonalt ID-kort med eID. Beregningsmodellen for ID-kortgebyret, herunder eID-delen av gebyret, er nærmere omtalt i punkt 3.8.2.

3.3.2.3 *Innholdet i nasjonal eID*

Prop. 66 L (2014-2015) omtaler ikke det nærmere innholdet i nasjonal eID. Departementet foreslår å forskriftsfeste at nasjonal eID (kun) skal inneholde

tilstrekkelige opplysninger til å autentisere innehaverens identitet, jf. forslaget til § 3-3. Dette omfatter innehaverens folkeregistrerte navn, fødselsdato og et entydig nummer som identifiserer innehaveren, jf. også bestemmelsen om minimal datamengde for identifisering av en fysisk person i gjennomføringsrettsakt (EU) 2015/1501 til eIDAS-forordningen.

For øvrig foreslås det å presisere at nasjonal eID kan inneholde opplysninger som er nødvendige for å oppnå funksjonaliteten, for eksempel i henhold til standardiserte krav om teknisk innhold i sertifikatene. Opplysning om alder vil fremgå av fødselsdatoen i sertifikatet, men departementet ber om høringsinstansenes syn på om også innehaverens kjønn bør fremgå. Fra 2032 vil opplysningen om kjønn i fødselsnummeret bli «slått av» i Folkeregisteret. Opplysningen om kjønn vil i stedet registreres i et eget felt i Folkeregisteret.

Kjønn er i utgangspunktet ikke en opplysning som er nødvendig for å identifisere innehaveren, men kan være relevant med tanke på å beskytte mindreårige mot seksuelt misbruk på nett (eksempelvis ved at menn/gutter oppgir å være kvinne/jente for å komme i kontakt med mindreårige). Effekten avhenger imidlertid av at tilbydere av nett-tjenester og chattetjenester faktisk krever innlogging med eID, noe som ikke er vanlig i dag. Det vil antageligvis også kun være aktuelt for norske tjenester.

Etter personopplysningsloven § 12 kan fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler bare behandles når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering. Dette vilkåret vil i mange tilfeller være oppfylt ved bruk av nasjonal eID, men det vil også være situasjoner der det ikke er behov for fødselsnummer. I forskriftsforslaget har departementet tatt utgangspunkt i at fødselsnummeret ikke legges i sertifikatene, men at det i stedet gjøres tilgjengelig for relevante aktører gjennom oppslagstjenesten, jf. høringsnotatet punkt 3.6.2.3 og forslaget til § 6-5.

Det kan legges teknisk til rette for å levere nasjonal eID med funksjonalitet for innholdskryptering, som enkelte vil kunne ha behov for. Tap av ID-kortet vil imidlertid gjøre det umulig å dekryptere tidligere kryptert innhold. Dette kan være komplisert for brukerne å forstå. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om det bør leveres en krypterings-funksjonalitet.

3.3.2.4 Alminnelige vilkår for bruk av nasjonal eID

De sentrale vilkårene for bruken av den nasjonale eID-en foreslås nedfelt i forskriften § 3-4 som alminnelige vilkår for bruken av nasjonal eID. Den foreslåtte bestemmelsen presiserer at nasjonal eID ikke skal disponeres av andre enn innehaver, og ikke skal anvendes til formål som er i strid med norsk lov, med lovgivningen i anvendelseslandet eller med eventuelle begrensninger fastsatt av Politidirektoratet etter § 1-2 annet ledd. Bestemmelsen presiserer også at en nasjonal eID som er utløpt eller sperret ikke skal brukes med mindre formålet med bruken er dekryptering. Utløpt gyldighetstid eller sperring bør ikke hindre innehaveren i å få rettmessig tilgang til kryptert informasjon. Det er foreløpig ikke planlagt å tillate annen krypteringsfunksjonalitet enn sesjonskryptering ved bruk av nasjonal eID.

Den foreslåtte bestemmelsen pålegger også innehaveren en plikt til (umiddelbart) å melde fra om misbruk eller begrunnet mistanke om misbruk av sin nasjonale eID, uavhengig av om det nasjonale ID-kortet er meldt tapt etter ID-kortloven § 7. Det må gis nærmere retningslinjer om hvordan melding om misbruk kan gis, og hva den skal inneholde. Om mulig bør mekanismene for frivillig sperring brukes, jf. punkt 3.5.3.5.

3.3.2.5 Erstatningsansvar

Statens erstatningsansvar knyttet til utstedelse av nasjonal eID følger av alminnelig erstatningsrett og de begrensninger som går frem av særlovgivning. Sertifikatutsteder kan ikke holdes erstatningsansvarlig for utstedelse og forvaltning av nasjonal eID i større utstrekning enn det som følger av personvernforordningen og eIDAS-forordningen, som begge er gjort til norsk lov gjennom personopplysningsloven og lov om elektroniske tillitstjenester. Departementet anser det ikke nødvendig å nedfelle disse prinsippene i forskriften, men vil i det følgende utdype enkelte problemstillinger av betydning for erstatningsansvaret.

Hvis sertifikatutsteder ved en feil tildeler nasjonal eID med identiteten til en annen person enn den som ID-kortet med eID-en blir utlevert til, kan det oppstå erstatningsansvar overfor den registrerte (den hvis personopplysninger feilaktig blir behandlet). Erstatningsansvaret reguleres av personvernforordningen art. 82, jf. personopplysningsloven §§ 1 og 30.

Hvis andre enn den registrerte, f.eks. en nettjeneste, lider tap som følge av feil i nasjonal eID, kan det oppstå ansvar i henhold til eIDAS-forordningen art. 11. For tilfeller som faller utenfor eIDAS-forordningens bestemmelser om erstatningsansvar, må et eventuelt ansvar for sertifikatutsteder baseres på alminnelige prinsipper for erstatning for rent formuestap utenfor kontrakt. Sertifikatutsteder vil ikke ha erstatningsansvar overfor en tredjepart som stoler på en nasjonal eID som er utløpt, tilbakekalt eller suspendert, dersom tredjeparten gjennom informasjon fra sertifikatet og status- og oppslagstjenesten selv kunne ha verifisert at eID-en ikke var gyldig.

Bruken av nasjonal eID er helt og fullt under innehaverens ansvar og kontroll inntil den utløper eller blir tilbakekalt. Sertifikatutsteder kan ikke under noen omstendighet holdes ansvarlig for innehaverens bruk av nasjonal eID, eller hvordan eID-en eller opplysninger som hentes fra status- og oppslagstjenesten senere benyttes av den som har stolt på en korrekt utstedt eID, jf. også Prop. 66 L (2014-2015) punkt 12.3.

Artikkel 11 og artikkel 13 i eIDAS-forordningen gir regler om erstatning for manglende overholdelse av forordningens krav. I Prop. 71 LS (2017-2018) punkt 14.3 understreket Nærings- og fiskeridepartementet at artikkel 13 skal anvendes i overensstemmelse med nasjonale regler om erstatningsansvar, og viste til at *[d]ette utdypes i portalens pkt. 37, hvor det fremkommer at forordningen ikke skal påvirke nasjonale bestemmelser om definisjonen av skade, forsett, uaktsonhet eller relevante prosedyreregler. Departementet anser derfor at det ikke foreligger behov for egne nasjonale regler som behandler erstatning etter forhold regulert i forordningen. Også etter gjeldende lov er det omvendt bevisbyrde for utstedere av kvalifiserte sertifikater, jf. esignaturloven § 22 andre ledd.*

Lov om elektroniske tillitstjenester gir i § 1 hjemmel for å forskriftsregulere et minstekrav til erstatningsansvar for eID-er som skal benyttes i offentlig sektor. Det er foreløpig ikke gitt slik forskrift.

eIDAS-forordningen regulerer ikke ansvarsforhold ved en tredjepersons misbruk av sertifikatet i situasjoner hvor det ikke er noe i veien med sertifikatet som sådan. Departementet går ikke nærmere inn på ansvarsfordelingen mellom finansinstitusjon og kunde når et sertifikat for elektronisk signatur misbrukes av en tredjeperson i forbindelse med andre finansielle tjenester enn utføring av betalingsordre. Behovet for regulering i slike saker drøftes i tilknytning til finansavtaleloven.

3.4 Forskriften kapittel 4 Ekstra pass og midlertidig pass

I forskriften kapittel 3 foreslås det regler om ekstra pass og midlertidig pass, samt innlevering og ugyldiggjøring av disse. Bestemmelsene er i det alt vesentlig en videreføring av gjeldende rett, i en noe omstrukturert form.

3.4.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende passforskrift § 11 kan ett eller flere ekstrapass utstedes til innehavere av *ordinært pass* som enten skal besøke land hvor forholdene landene imellom gjør det umulig å benytte ett og samme pass i begge landene, eller når en eller flere reiser vanskeliggjøres fordi det ordinære passet må innleveres til utenlandske myndigheter i forbindelse med utstedelse av visa. De alminnelige vilkår for å få pass skal være oppfylt.

De gjeldende reglene om midlertidig pass i passforskriften § 11 a ble gitt ved endringsforskrift 15. desember 2015 nr. 1606. Etter passforskriften § 11 a kan det utstedes midlertidig pass til personer som på grunn av nært forestående reise ikke kan avvente utstedelse av et ordinært pass. De alminnelige vilkår for passutstedelse skal være oppfylt. Av bestemmelsens annet ledd følger at det ordinære passet skal registreres som ugyldig i passregisteret når det utstedes midlertidig pass. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet. Passinnehaver plikter å innlevere både det ordinære passet og det midlertidige passet til passmyndigheten straks etter at reisen er avsluttet.

Etter ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav f kan Kongen gi forskrifter med nærmere regler om adgang til å få midlertidig ID-dokument ved tap av ID-kort med reiserett.

3.4.2 Departementets forslag

3.4.2.1 Ekstra pass

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at passinnehaver ved dokumentert behov kan ha ett eller flere pass med begrenset gyldighetstid i tillegg til ordinært pass.

Departementet foreslår å endre begrepet «ekstrapass» til «ekstra pass». Endringen reflekterer at bestemmelsen skal gi passmyndigheten anledning til å utstede mer enn ett gyldig pass til en innehaver, uten å indikere hvilken type pass som skal benyttes. Det er passmyndigheten som i hvert enkelt tilfelle bestemmer hvilken type pass som

skal benyttes for å oppfylle den reisendes behov for et ekstra pass. Det vil si at behovet for et ekstra pass kan løses med et pass som teknisk tilsvarer et ordinært pass, eller et midlertidig pass. Utstedes det et midlertidig pass fordi søker har behov for et ekstra pass, vil ikke det ordinære passet ugyldiggjøres.

3.4.2.2 *Midlertidig pass*

De gjeldende reglene om midlertidig pass foreslås videreført med enkelte mindre justeringer. Midlertidige pass vil også unntaksvis kunne utstedes selv om personen ikke kan møte personlig hos passmyndigheten, jf. omtalen i pkt. 3.2.3.2 ovenfor. I disse tilfellene vil begrunnelsen for å utstede midlertidig pass ikke være at det ikke er tid til å avvente ordinært pass, men at det ikke vil være teknisk utstyr for å oppta biometri på søkerstedet. Ettersom adgangen til å unnlate personlig fremmøte vil være snever, foreslås det ikke å regulere disse unntakstilfellene i forskriften. Nærmere regler vil kunne gis i Politidirektoratets retningslinjer.

Med innføringen av nasjonalt ID-kort vil det være mulig å reise i hele EØS-området uten å inneha et pass i det hele tatt. Hvis innehaveren taper ID-kortet i utlandet oppstår det et behov for å kunne utstede et dokument som gjør det mulig for innehaveren å reise hjem, på samme måte som når man taper passet sitt. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 9.2.3 viste departementet til at adgangen til å få utstedt nødpass (midlertidig pass) i hovedsak vil dekke behovet for midlertidig reisedokument.

Det vil ikke bli utstedt et midlertidig ID-kort til innehavere som har tapt sitt nasjonale ID-kort, uavhengig av om kortet tapes i utlandet eller i Norge. De som har tapt sitt ID-kort eller pass i utlandet vil derfor måtte basere seg på å søke om midlertidig pass for å kunne reise hjem dersom de ikke kan vente på utstedelsen av ordinært pass. De som i Norge taper sitt ID-kort med reiserett vil også måtte søke om midlertidig pass dersom utstedelse av ID-kort med reiserett eller ordinært pass ikke kan avventes på grunn av nært forestående reise.

3.4.2.3 *Ugyldiggjøring og innlevering*

Det foreslås å videreføre gjeldende regler om at det ordinære passet ugyldiggjøres ved utstedelse av midlertidig pass, samt om plikt til å innlevere det midlertidige passet og det ordinære passet eller tapsmelding hvis det ordinære passet er tapt, etter at reisen er avsluttet, jf. forslaget til § 4-3.

Selv om det er tap av ID-kort med reiserett som er grunnlag for søknaden om det midlertidige passet, vil innehaverens ordinære pass bli ugyldiggjort. Ugyldiggjøring av det ordinære passet ved utstedelse av et midlertidig pass er ment å redusere risikoen for at det utstedte dokumentet omsettes og benyttes til kriminell virksomhet.

Den særlige unntaksadgangen om ikke å ugyldiggjøre det ordinære passet ved utstedelse av et midlertidig pass er i hovedsak ment for de tilfeller der det ordinære passet er innlevert til en ambassade for visering.

3.5 Forskriften kapittel 5 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

3.5.1 *Innledning*

I forskriften kapittel 5 gis det nærmere regler om vurderingen av vedtak om nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort, herunder om vedtakets varighet. Det foreslås i tillegg en egen bestemmelse om tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige som følge av at en av foreldrene trekker samtykket tilbake. For nasjonal eID foreslås det en egen bestemmelse om ugyldiggjøring og sperring.

3.5.2 *Gjeldende rett*

Vilkårene for å nekte eller tilbakekalle pass og nasjonalt ID-kort følger av passloven og ID-kortloven. Det er ikke gitt nærmere regler i passloven eller passforskriften om behandlingen av saker om nektelse, tilbakekall og tap av pass. Retningslinjer om behandlingen av saker om passnektelse og innlevering/tilbakekall er inntatt i rundskriv RPOD-2015-2, punkt 8 til 10.

Rundskrivet gir blant annet retningslinjer om konsekvensene av gjentatte tap av pass, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav e og § 7 første ledd bokstav e. Sistnevnte bestemmelse fastslår at passmyndigheten kan kreve passet innlevert dersom passet ikke oppbevares betryggende av passinnehaveren eller finnes i uvedkommendes besittelse. Retningslinjer for praktisering av bestemmelsen er tatt inn i rundskrivet pkt. 8.3.4, herunder bør det gjøres nærmere undersøkelser knyttet til forklaringen som gis i forbindelse med tapet. Dersom passinnehaver ikke kan gi noen tilfredsstillende forklaring for tapet, vises det til at ved to tapsmeldinger innenfor en tiårsperiode skal passinnehaver varsles skriftlig om at ytterligere tap kan medføre vurdering av sanksjoner i form av begrenset gyldighetstid for nytt pass, eventuelt passnektelse. Ved tre tapsmeldinger innenfor en tiårsperiode bør det vurderes om vilkårene for passnektelse er tilstede, ev. om gyldighetstiden for nytt pass bør begrenses, for eksempel til 3 år.

I passforskriften § 12 a er det angitt at vedtak om passnekt eller tilbakekall etter passloven § 5 tredje ledd bokstav f (nektelse av pass der det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv.) kan ha varighet på inntil ett år, og at det kan fornyes dersom vilkårene fremdeles er oppfylt. For de øvrige passhindringsgrunnene er det ikke gitt regler om varighet av vedtaket. I praksis vil alle vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass vare i noe tid, avhengig av grunnlaget for vedtaket. Rundskrivet viser i punkt 8.3.1 til søkere som tidligere har misbrukt pass, for eksempel for å bidra til illegal innvandring eller til å gjennomføre straffbare handlinger, må påregne å vente i flere år (normalt 5 år) før en ny søknad innvilges. Søknaden vurderes likevel konkret, og søkere har i praksis fått utstedt pass selv om det er gått kortere tid enn det som er angitt i rundskrivet. Det er også utstedt pass med begrenset varighet til personer som omfattes av passhindringene, slik at særlig viktige reiser kan gjennomføres. Adgangen til å få utstedt pass med begrenset gyldighetsområde og begrenset gyldighetstid, selv om det foreligger passhindringer, ble inntatt i passloven § 5 nytt femte ledd ved lov 21. juni 2017 nr. 93.

I rundskrivet pkt. 6.2 er det gitt retningslinjer om utstedelse av midlertidig pass, herunder om når midlertidig pass kan nektes utstedt. Det følger av disse retningslinjene at det må foretas en konkret vurdering av om midlertidig pass skal utstedes dersom søkeren tidligere har fått utstedt flere midlertidige pass. Som et utgangspunkt bør det ikke utstedes midlertidig pass dersom søkeren i løpet av de siste 5 årene har fått utstedt 2 midlertidige pass. Videre vises det til at det ikke bør utstedes nytt midlertidig pass dersom tidligere utstedt midlertidig pass er meldt tapt eller ikke er innlevert etter avsluttet reise.

Etter passloven § 7 første ledd bokstav a kan pass kreves innlevert dersom vilkårene etter passloven §§ 3 og 4 ikke er til stede. Det følger av rundskrivet pkt. 9.1 at for pass til umyndige vil det være grunnlag for å treffe vedtak om innlevering dersom nødvendig samtykke ikke forelå da passet ble utstedt eller at samtykket senere er trukket tilbake.

3.5.3 Departementets forslag

3.5.3.1 Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

I Riksrevisjonens Dokument 1 (2015-2016) har Riksrevisjonen pekt på at praksis for vurdering av passhindring varierer fra kontor til kontor, og at vurderingen i stor grad synes å basere seg på skjønn og tillit til saksbehandlers vurderingsevne. Det bør i større grad sikres en enhetlig praktisering av reglene om nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett. Departementet foreslår derfor i § 5-1 at de momenter det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om dokumenter skal nektes eller tilbakekalles, fremgår direkte av forskriften. Etter forslaget skal det blant annet legges særlig vekt på omfanget av tapte pass og ID-kort, herunder antall og hyppighet, omstendigheter knyttet til tapet og når tapsmelding er innlevert i forhold til når tapet fant sted. Det foreslås ikke å innta noe bestemt minsteantall av tap som kan danne grunnlag for nektelse, slik at hver enkelt sak må vurderes konkret.

Videre skal det særlig legges vekt på omfanget og alvorlighetsgrad av eventuelt misbruk av pass eller ID-kort, eventuell unndragelsesfare, samt hvilken betydning pass eller ID-kort har for den enkelte, herunder behov for reisedokumenter for å opprettholde kontakt med familie, både i Norge og i utlandet. Oppregningen er ikke uttømmende, slik at også andre momenter kan vektlegges.

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

Som nevnt er det etter passloven § 4 et vilkår at foreldre med foreldreansvar samtykker til utstedelse av pass. Dersom samtykket trekkes tilbake etter at dokumentet er utstedt, oppstår det spørsmål om passet skal tilbakekalles som følge av dette. Dette er ikke særskilt regulert i dag, og det kan etter departementets vurdering være hensiktsmessig at virkningene av et tilbaketrukket samtykke etter at dokumentet er utstedt, tydeliggjøres i regelverket.

I rundskriv RPOD-2015-2 er det lagt til grunn at pass kan tilbakekalles dersom en av foreldrene trekker tilbake samtykket, ettersom forutsetningene for utstedelse av passet ikke lenger er til stede. Uttalelser i Ot.prp. nr. 61 (1996-1997) pkt. 5.5 trekker imidlertid

i retning av at tilbaketrekking av samtykke ikke nødvendigvis vil medføre at passet automatisk tilbakekalles. Det uttales der:

Etter gjeldende rett antas foreldrene å ha adgang til å trekke tilbake et samtykke til pass dersom forutsetningen for samtykke ikke lenger er til stede på grunn av endrede forhold, f.eks. etter en tvist om samværsrett eller foreldreansvar. Dersom den annen motsetter seg dette, er den som vil trekke sitt samtykke tilbake henvist til å reise sak om utreiseforbud i henhold til barneloven.

Sak om utreiseforbud kan reises dersom det er usikkert om barnet vil komme tilbake, jf. barneloven § 41 første ledd. Dersom det nedlegges utreiseforbud, skal barnets pass trekkes tilbake, jf. § 41 annet ledd. Haster det, kan politiet etter bestemmelsens tredje ledd nedlegge et foreløpig forbud i påvente av behandling i retten. Det følger av Ot.prp. nr. 56 (1996-1997) at dette kan være tilfelle hvis utreisen skal foretas i en helg, og den av foreldrene som ønsker utreiseforbud nedlagt, ikke har hatt kjennskap til den forestående reisen. Her kan det være nødvendig å holde barnet tilbake for å kunne hindre en eventuell barnebortføring. Politiet kan nedlegge midlertidig utreiseforbud, beslaglegge barnets pass og eventuelt avgjøre at barnet kan settes bort til andre enn foreldrene, for å hindre en utreise.

Bestemmelsen i barneloven om utreiseforbud er primært rettet mot tilfeller der det er fare for barnebortføring. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis vil være adgang til å treffe kjennelse om utreiseforbud, dersom begrunnelsen for å trekke tilbake samtykket ikke er frykt for at barnet ikke vil returnere. Det kan også tenkes andre legitime grunner til at en forelder ikke ønsker at den andre skal kunne ta med barnet ut av landet. Det kan for eksempel være usikkert om forelderen som reiser med barnet vil ivareta barnet på en god nok måte.

Samtidig må det erkjennes at det forekommer at samtykket trekkes tilbake utelukkende for å ramme den andre forelderen, for eksempel for å sabotere en kommende ferie ved et konfliktfylt samlivsbrudd. Et krav om at det må reises sak om utreiseforbud vil kunne bidra til å forhindre slike situasjoner.

Gitt at det skal innføres ytterligere krav for at tilbaketrekking av samtykke skal medføre tilbakekall av barnets reisedokumenter, bør regelen være enkel å praktisere for passmyndigheten. Passmyndigheten bør etter departementets syn ikke i det enkelte tilfelle måtte vurdere begrunnelsen for at samtykket trekkes tilbake. Det foreslås derfor foreløpig et krav om at den forelderen som trekker samtykket tilbake må reise sak om utreiseforbud hos domstolene, med mindre den andre forelderen ikke motsetter seg tilbakekallet, jf. forslaget til § 5-2. I noen tilfeller vil det kunne være fare for at den andre forelderen tar med seg barnet ut av landet før den som trekker samtykket tilbake har hatt anledning til å reise sak. Det foreslås derfor at dokumentet også kan tilbakekalles dersom det er grunn til å tro at sak om utreiseforbud vil bli reist, for eksempel der en forelder trekker tilbake samtykket og samtidig gir uttrykk for at de vil reise sak om utreiseforbud. Dersom det er fare for at barnet blir tatt med ut av landet vil også politiet kunne anmodes om å nedlegge midlertidig reiseforbud etter barneloven § 41 tredje ledd.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

3.5.3.3 *Nektelse av midlertidig pass*

Departementet foreslår en ny bestemmelse i forskriften § 5-3 om nektelse av midlertidige pass dersom søkeren tidligere har fått utstedt flere midlertidige pass, tidligere utstedt midlertidig pass er meldt tapt, eller tidligere midlertidig pass ikke er innlevert etter avsluttet reise. Bestemmelsen viderefører innholdet i Politidirektoratets rundskriv pkt. 6.2, med den presisering at den gjelder for utstedelse av midlertidig pass for utreise. Dersom en person har behov for midlertidig pass for retur til Norge eller annet bostedsland, vil det ikke kunne nektes utstedelse av midlertidig pass så fremt vilkårene for passutstedelse for øvrig er oppfylt.

Ved vurderingen av om midlertidig pass skal nektes skal det særlig legges vekt på antall tidligere midlertidige pass, i hvilken grad søkeren kan lastes for tap, og årsaken til at midlertidig pass ikke er innlevert etter avsluttet reise, jf. forslaget til annet ledd.

3.5.3.4 *Vedtaket varighet*

Nektelse av reisedokumenter er et inngripende tiltak, og skal ikke ha lenger varighet enn den underliggende hindringsgrunnen tilsier. Det foreslås derfor inntatt i forskriften § 5-4 første ledd at vedtak om nektelse eller tilbakekall ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig basert på begrunnelsen for og formålet med vedtaket. For passhindringsgrunner som kun er en konsekvens av andre beslutninger som er truffet av offentlige myndigheter, jf. passloven § 5 første og annet ledd, vil hindringen ha en naturlig «utløpsdato». For eksempel vil begrunnelsen for en passnektelse etter § 5 annet ledd bokstav b (lovpålagte innskrenkninger), bortfalle når de ilagte innskrenkningene bortfaller.

Tilbakekallsvedtakene bør videre inneholde informasjon til mottakeren om når en ny søknad kan forventes innvilget, for eksempel at vedtak etter passloven § 5 første og annet ledd kan forventes innvilget når den underliggende hindringsgrunnen opphører. Dette foreslås inntatt i § 5-4 første ledd annet punktum.

Gjeldende passforskrift § 12 a forslås videreført i forslag til § 5-4 annet ledd. I høringen av bestemmelsen fremholdt Advokatforeningen at forslaget til forskriftsbestemmelse om 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. Innspillet fra Advokatforeningen er fulgt opp i forslaget, noe som innebærer at også vedtak etter passloven § 5 tredje ledd bokstav b og ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav b må underlegges en årlig vurdering av om vilkårene fremdeles er oppfylt. Selv om det er utfordrende for pass- og ID-kortmyndigheten å vurdere risikoen for at en person vil begå lovbrudd i fremtiden, tilsier praksis fra den europeiske menneskerettsdomstol at vedtak om passhindring som har et *forebyggende formål* må revurderes jevnlig, jf. omtalen i Prop. 35 L (2016-2017) punkt 3.4, der det uttales:

Restriksjoner i retten til å forlate et land må videre være begrunnet og forholdsmessige så lenge de varer. EMD har i flere saker uttalt at selv om restriksjonene opprinnelig var tillatt, kan det være et uforholdsmessig tiltak å opprettholde dem over lengre tid uten jevnlig revurdering, jf. *Makedonski v. Bulgaria*, 20. januar 2011, nr. 36036/04, avsnitt 45:

«The Court reiterates that even where a restriction on the individual's freedom of movement was initially warranted, maintaining it automatically over a lengthy period of time may become a disproportionate measure, violating the individual's rights (see, among others, *Riener v. Bulgaria*, no. 46343/99, § 121, 23 May 2006; *Luordo v. Italy*, no. 32190/96, ECHR 2003-IX; *Földes and Földesné Hajlik v. Hungary*, no. 41463/02, §§ 30-36, ECHR 2006-XII; and *Bessenyei v. Hungary*, no. 37509/06, §§ 21-24, 21 October 2008). In the Court's view, the authorities are not entitled to maintain restrictions on an individual's freedom of movement over lengthy periods without periodic reassessments of their justification (see *Riener*, cited above, § 124). »

I flere av disse sakene var restriksjonene opprettholdt i ni-ti år, uten noen revurdering eller med kun én revurdering i løpet av denne tiden. I *Bessenyei mot Ungarn* varte restriksjonene i to år, og det ble ikke foretatt noen revurdering før restriksjonene ble avsluttet som følge av en lovendring. EMD fant på dette grunnlag at det forelå en krenkelse av TP4 artikkel 2. Antakeligvis må derfor restriksjoner i bevegelsesfriheten revurderes i alle fall oftere enn annethvert år, og det må gjøres en reell vurdering av inngrepets begrunnelse og forholdsmessighet, jf. *Riener mot Bulgaria*, avsnitt 127.

Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke grunn til å sette en ettårsfrist for alle vedtak etter passloven § 5 tredje ledd. Hindringsgrunnene etter dette leddet er av ulik karakter, slik at det ikke er gitt at det kan og bør være samme varighet for alle vedtak. Er passnektelsen begrunnet i at søker er psykisk utviklingshemmet og ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet (§ 5 tredje ledd bokstav d), kan hindringsgrunnen være av mer eller mindre permanent karakter. Nektelse av pass kan også være en reaksjon på tidligere passmisbruk, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav a, som ikke nødvendigvis har til formål å forhindre at personen reiser ut av landet. Det kan også være forhold ved den enkelte sak som tilsier en kortere eller lengre vedtaksvarighet, og som bør vurderes konkret.

Selv om det ikke foreslås forskriftsfestet en konkret varighet for alle vedtak, må som nevnt passmyndigheten likevel i den enkelte sak ta stilling til når ny søknad kan forventes innvilget. En eventuell søknad om reisedokumenter før dette tidspunkt vil også måtte vurderes konkret, og søknaden skal innvilges dersom det ikke lenger er grunn til å opprettholde vedtaket.

3.5.3.5 Ugyldiggjøring og sperring av nasjonal eID

Nasjonal eID er uløselig knyttet til vilkårene for å inneha nasjonalt ID-kort, og vil derfor alltid ugyldiggjøres hvis ID-kortet tilbakekalles etter ID-kortloven § 8, meldes tapt eller innleveres. Innehaveren kan også på eget initiativ beslutte at nasjonal eID skal sperres, selv om det nasjonale ID-kortet fortsatt er gyldig. Dette kan være aktuelt hvis innehaveren ikke lenger ønsker nasjonal eID. Disse sentrale reglene om ugyldiggjøring

og sperring foreslås nedfelt i § 5-5, som også fastslår at nasjonal eID blir ugyldig og sperres ved innehaverens død.

Det er foreløpig ikke etablert en teknisk løsning for midlertidig sperring, men departementet foreslår en hjemmel for Politidirektoratet til å gi nærmere bestemmelser om dette. Midlertidig sperring kan for eksempel være nyttig i påvente av endelig avklaring av identitet/situasjon når melding om sperring gis per telefon. Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for en slik løsning.

Departementet har vurdert om misbruk eller mistanke om misbruk utført av rette innehaver bør gi grunnlag for å sperre en nasjonal eID uavhengig av om det nasjonale ID-kortet tilbakekalles, men foreslår ingen slik adgang. Den enkelte har en grunnleggende rett til å identifisere seg i det digitale så vel som i det fysiske rom. Av den grunn vil det også kunne utstedes nasjonalt ID-kort uten reiserett til personer som er nektet, eller har fått tilbakekalt, et ID-kort med reiserett etter en misbrukssituasjon.

Misbruk av elektronisk kommunikasjon med forvaltningen kan føre til at brukeren blir nektet videre bruk av den digitale kommunikasjonsformen, jf. eForvaltningsforskriften § 14. En slik nektelse beslattes av det enkelte forvaltningsorganet, og innebærer ikke en generell sperring av brukerens eID. Det må også være den enkelte private tjenesteeiers ansvar å sperre tilgangen til tjenester dersom de misbrukes. En eID som er knyttet til et kundeforhold vil også kunne sperres hvis kundeforholdet misbrukes. På dette punktet skiller den nasjonale eID-en seg vesentlig fra andre eID-er i markedet.

3.6 Forskriften kapittel 6 Behandling av opplysninger

3.6.1 Gjeldende og vedtatt rett

Behandling av opplysninger i pass- og ID-kortregistrene reguleres av personopplysningsloven. I tillegg er det gitt utfyllende regler i passloven, ID-kortloven og passforskriften.

Hvilke opplysninger som kan registreres i pass- og ID-kortregistrene er regulert i henholdsvis passloven § 8 og ID-kortloven § 9. Bestemmelsene fastslår (etter endringer ved lov 21. juni 2017 nr. 93) at registrene kan inneholde søkers navn, signatur, fødselsnummer, biometrisk ansiktsfoto, høyde, øyenfarge, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse, samt passnummer, utstedende myndighet, utstedelsesdato og utløpsdato. Ved endring av navn eller lignende, og ved utstedelse av nytt pass, kan også tidligere data beholdes i registeret. Ved søknad om pass til mindreårige og personer uten rettslig handleevne kan også biometrisk ansiktsfoto av foresatte eller verge registreres. ID-kortregisteret kan i tillegg inneholde serienummer eller annen entydig referanse for tilknyttet eID. Passloven § 8 suppleres av passforskriften § 13, som gir nærmere, og dels overlappende, regler om hvilke opplysninger som kan registreres mv.

Passregisteret inneholder også opplysninger om passtyper som ikke utstedes etter passloven. Det vil si diplomatpass, spesialpass og tjenestepass som utstedes av Utenriksdepartementet etter utenriktjenesteloven, jf. passloven § 1 annet ledd. For disse passtypene kan det også inntas andre opplysninger etter forskrift fastsatt av

Utenriksdepartementet, jf. passloven § 8 siste ledd. Slik forskrift er ikke gitt. I tillegg registreres det opplysninger om utlendingspass og reisebevis for flyktninger, som utstedes etter utlendingsloven, jf. passloven § 8 første ledd.

Etter passloven § 8 er Politidirektoratet behandlingsansvarlig for passregisteret. Passloven § 6 a gir regler om passinnehavers rett til innsyn, retting og sletting av opplysninger i passregisteret. Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 ble det vedtatt en del redaksjonelle, språklige og innholdsmessige endringer i passloven §§ 6 a og 8, slik at disse forholdene skal reguleres i forskrift fremfor i lov, jf. forskriftshjemlene i passloven § 8 nytt fjerde ledd og ID-kortloven § 9 tredje ledd.

Nærmere regler om oppgaver og ansvar ved behandling av opplysninger i passregisteret er fastsatt i instruks for passregisteret av juli 2015. Det følger av punkt 4.2.1 i instruksen at retting av opplysninger i passregisteret gjøres ved å erstatte de uriktige opplysningene med nye opplysninger. Retting av opplysninger som kan ha betydning som dokumentasjon skjer ved at opplysningene markeres og suppleres med korrekte opplysninger.

3.6.2 Departementets forslag

3.6.2.1 Behandlingsansvar

Det foreslås at behandlingsansvaret reguleres i § 6-1. For ID-kortregisteret er det kun Politidirektoratet som er behandlingsansvarlig. Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for selve passregisteret. For behandling av opplysninger i passregisteret er det imidlertid flere behandlingsansvarlige, idet Utenriksdepartementet er behandlingsansvarlig for opplysninger om diplomatpass, spesialpass og tjenestepass, Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for utlendingspass og reisebevis for flyktninger og Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger i tilknytning til øvrige passtyper.

Den nye personvernforordningen artikkel 26 regulerer felles behandlingsansvar. Etter bestemmelsen skal de behandlingsansvarlige fastsette delingen av rettigheter og plikter etter forordningen ved hjelp av en avtale seg imellom, særlig med hensyn til utøvelse av den registrertes rettigheter. Det åpnes for at det kan fastsettes nærmere regler i nasjonal rett om ansvarsfordelingen mellom felles behandlingsansvarlige. Informasjon om det vesentlige innholdet i avtalen skal gjøres tilgjengelig for de registrerte.

Departementet foreslår at det i forskriften gis anvisning på at det skal inngås avtale om felles behandlingsansvar for passregisteret. Selv om de enkelte etater er behandlingsansvarlige for behandling av ulike opplysninger i registeret, anses en slik avtale å være hensiktsmessig for å avklare ansvarsforholdene mellom de ulike etatene.

3.6.2.2 Opplysninger som skal registreres i pass- og ID-kortregistrene

Forslaget til §§ 6-2 og 6-3 om hvilke opplysninger som kan registreres i pass- og ID-kortregistrene viderefører det materielle innholdet i någjeldende § 13 i passforskriften, som særlig dekker behovet for å registrere opplysninger om vedtaks- og

dokumenthistorikk. Det foreslås imidlertid at de opplistede opplysningene *skal* registreres. Dersom det for eksempel treffes vedtak om passnektelse, eller et pass meldes tapt, bør det ikke være tvil om at dette er opplysninger som skal fremgå av passregisteret.

For ID-kortregisteret må det i tillegg kunne registreres ytterligere opplysninger som er spesifikke og nødvendige for forvaltningen av nasjonal eID. Dette kan være opplysninger om sertifikatene, statusopplysninger og opplysninger av teknisk art. Siden sertifikatene ikke inneholder fødselsnummer, men et annet entydig nummer, må også koplingen mellom disse to numrene registreres. Videre må eventuell reservasjon mot tildeling av nasjonal eID registreres. Oppstillingen i §§ 6-2 og 6-3 er ikke ment å være uttømmende, jf. forslaget til annet ledd i bestemmelsene om at det også kan registreres andre opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av henholdsvis pass og nasjonalt ID-kort.

3.6.2.3 Behandling av opplysninger i status- og oppslagstjenestene for nasjonal eID

Etter eIDAS-forordningen artikkel 24 punkt 4, plikter en utsteder av kvalifiserte sertifikater å tilgjengeliggjøre en gratis, pålitelig og effektiv statusjeneste som gir informasjon om sertifikatenes gyldighet eller sperring. Opplysningene om nasjonal eID i ID-kortregisteret vil derfor være tilknyttet en slik tjeneste, jf. forslaget til § 6-4. Hvem som helst skal kunne bruke tjenesten for å fastslå status av en nasjonal eID. Aktører som mottar og skal stole på en nasjonal eID (for eksempel en tilbyder av en nettbasert tjeneste) plikter å verifisere at sertifikatet var gyldig på tidspunktet for anvendelsen.

Nasjonal eID vil inneholde forholdsvis få opplysninger om innehaveren, i utgangspunktet bare navn, fødselsdato og et unikt nummer. Det er derfor behov for en oppslagstjeneste som kan knytte det unike nummeret i den nasjonale eID-en til innehaverens fødselsnummer, slik at dette kan utleveres til aktører som har grunnlag etter personopplysningsloven § 12 for å behandle det. Opplysning om innehaverens fødselsnummer vil typisk være en forutsetning for at offentlige og private aktører effektivt skal kunne bruke nasjonal eID i sine tjenester. Det er utarbeidet tekniske spesifikasjoner for oppslag av fødselsnummer, og løsninger basert på disse spesifikasjonene er i bruk av markedsaktørene innen eID. Opplysningstjenesten for nasjonal eID foreslås regulert i forskriften § 6-5.

Aktører som mottar og skal stole på en nasjonal eID vil få opplysninger om gyldighetstiden gjennom sertifikatene. Opplysninger fra status- og oppslagstjenestene kan utleveres selv om gyldighetstiden for eID er utløpt. Politidirektoratet kan gi nærmere regler om hvor lenge slike opplysninger kan utleveres.

Departementet foreslår å presisere i § 6-5 annet ledd at fødselsnummer ikke utleveres for sperret eID. Den som tidligere har akseptert en nasjonal eID ved en disposisjon, har fått opplysninger fra status- og oppslagstjenestene på tidspunktet for disposisjonen. Det er mottakers oppgave å sørge for forsvarlig lagring av disse opplysningene for senere bruk.

Politidirektoratet vil gjennom styringsrammeverket kunne kreve at aktører inngår avtale for tilgang til fødselsnummer. Politidirektoratet vil også kunne kreve avtale for bruk av tekniske tjenester og komponenter som tilrettelegger for bruk av nasjonal eID, for eksempel sertifikatutsteders tjenester for autentisering og signering. Avtalene kan inneholde krav om spesifikke sikkerhetstiltak og spesifikke tekniske mekanismer, for eksempel kryptografiske mekanismer.

3.6.2.4 *Innsyn*

Departementet foreslår å forskriftsfeste at begjæring om innsyn alltid skal etterkommes, jf. forslaget til § 6-6. Saksbehandlingsregler for behandling av begjæringer om innsyn foreslås gitt i en egen bestemmelse, jf. punkt 3.6.2.7 under.

3.6.2.5 *Retting og begrensning av behandlingen*

Departementet foreslår at innholdet i instruksen for passregisteret punkt 4.2.1 om retting av opplysninger inntas i forskriften § 6-7, i en noe omskrevet form.

Opplysninger om søker hentes i stor grad automatisk fra Folkeregisteret, jf. omtalen i punkt 3.2.4. I nytt saksbehandlingssystem vil det ikke være mulig å overskrive de opplysninger som hentes fra Folkeregisteret. Rent praktisk innebærer dette at den registrertes rett til å kreve uriktige opplysninger rettet, nødvendiggjør at opplysninger som er hentet fra Folkeregisteret må rettes der, før de kan rettes i passregisteret eller ID-kortregisteret. Dersom en person krever opplysninger rettet, må han derfor enten henvises til Folkeregisteret, eller pass- og ID-kortmyndigheten må melde fra til Skattedirektoratet i samsvar med folkeregisterloven § 7-1. Skattedirektoratet skal rette registreringer når det foreligger en åpenbar registreringsfeil, eller når registreringsgrunnlaget er feil, jf. folkeregisterloven § 9-2. Registrerte opplysninger i Folkeregisteret skal rettes når det foreligger dokumentasjon som gir sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene er korrekte.

Etter personvernforordningen artikkel 18 har den registrerte rett til begrensning av behandling av opplysninger i nærmere angitte tilfeller, blant annet der den behandlingsansvarlige ikke trenger opplysningene, men den registrerte har behov for opplysningene for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav. Begrensning av behandling innebærer merking av lagrede personopplysninger med det som mål å begrense behandlingen av disse i fremtiden, jf. definisjonen i artikkel 4 nr. 3. Dette er i tidligere personopplysningslov samt i politiregisterloven betegnet som «sperring». Etter passloven § 8 og ID-kortloven § 9 tredje ledd bokstav c skal det gis forskrifter om sperring. I punkt 4.2 nedenfor foreslås det å erstatte begrepet «sperring» med «begrensning av behandling» i disse bestemmelsene for å sikre sammenfallende begrepsbruk med personvernforordningen.

Forordningen åpner ikke for å fastsette nasjonale supplerende bestemmelser om rett til begrensning av behandling. Det foreslås dermed kun av informasjonshensyn å henwise til at dersom behandling av opplysninger begrenses, skal disse behandles i samsvar med personvernforordningen artikkel 18, jf. i forslaget til § 6-7 annet ledd. Videre foreslås det at slike opplysninger skal tilgangsbegrenses.

3.6.2.6 *Sletting*

Det følger av gjeldende instruks for passregisteret at opplysninger i registeret ikke skal slettes så lenge de er nødvendige av hensyn til notoritet, historikk og videre kontroll. I praksis innebærer det at opplysningene både om tidligere og nåværende pass, herunder ansiktsfoto, lagres i passregisteret så lenge passinnehaver lever.

Departementet foreslår å forskriftsfeste at opplysninger i pass- og ID-kortregisteret som er nødvendige for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort, ikke skal slettes så lenge det kan være aktuelt å utstede pass eller nasjonalt ID-kort, jf. forslaget til § 6-8 første ledd. I praksis vil dette kunne være så lenge personen lever. Selv om en person ikke lenger har gyldig pass eller ID-kort, vil det være behov for å kontrollere personen mot tidligere oppføringer i registrene dersom personen skulle søke på nytt. Opplysninger som ikke er nødvendige for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort, som for eksempel opplysninger om bortfalte passhindringsgrunner, vil imidlertid måtte slettes tidligere.

Under høringen av de nå vedtatte endringene i passloven § 8 etterlyste Datatilsynet sletteregele for biometrisk ansiktsfoto i passregisteret. I omtalen av forslagene i Prop. 114 L (2016-2017) punkt 5.3.3 ble det vist til at behovet for særskilte sletteregele for biometriske opplysninger ville bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Etter departementets vurdering er det nødvendig at både ansiktsfoto (bilde) og den matematiske representasjonen av bildet lagres så lenge det kan være aktuelt å utstede pass eller nasjonalt ID-kort, siden disse opplysningene er av elementær betydning for fastsettelsen av identiteten. Det foreslås derfor ikke særskilte sletteregele for biometriske opplysninger i passregisteret og ID-kortregisteret.

Sletting av uriktige opplysninger foreslås regulert i § 6-8 annet ledd, hvorefter uriktige opplysninger bare kan slettes dersom de åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon. I motsatt fall skal behandlingen av uriktige opplysninger begrenses.

3.6.2.7 *Felles saksbehandlingsregle om innsyn, retting, begrensnng av behandling og sletting*

Etter forslaget til § 6-9 første ledd skal begjæring om innsyn fremmes skriftlig for den behandlingsansvarlige eller på søkersted for pass eller nasjonalt ID-kort. Dersom begjæringen gjelder innsyn i opplysninger som er innført i passet eller nasjonalt ID-kort og tilknyttet eID, herunder den biometriske informasjonen, skal begjæring om innsyn fremmes for pass- og ID-kortmyndigheten i et politidistrikt. Med innføringen av nye systemer og utstyr vil det på sikt være mulig å avlese og gi innsyn i informasjonen i den elektroniske brikken i dokumentene på alle søkerstedene, slik at innsyn kan gis straks.

Begjæring om retting, sletting og begrensnng av behandlingen skal fremmes skriftlig for den behandlingsansvarlige, jf. forslaget til § 6-9 annet ledd. Vedtak om innsyn, retting, begrensnng av behandlingen og sletting treffes av den behandlingsansvarlige, jf. forslaget til tredje ledd.

Det ble i Prop. 114 L (2016-2017) punkt 7.2 på s. 10 uttalt at regler om behandling av klager på ID-kortmyndighetens behandling av personopplysninger, som for eksempel avslag på begjæring om innsyn, retting, sperring og sletting, vil bli gitt i forskrift.

Etter en fornyet vurdering har departementet kommet til at det ikke bør være en klageadgang til overordnet organ over avslag på begjæringer om innsyn, retting, sperring og sletting. Personvernforordningen stiller ikke krav om en administrativ klageadgang for avslag på slike begjæringer. Etter forordningen artikkel 77 skal imidlertid enhver ha rett til å klage til en uavhengig tilsynsmyndighet dersom den registrerte anser at behandlingen av personopplysninger om han eller hun er i strid med forordningen. Den registrerte kan derfor henvende seg til Datatilsynet i slike tilfeller, og vil på denne måten ha mulighet til å få kontrollert om behandlingen av opplysninger er rettmessig. Datatilsynet har påleggskompetanse, og vil etter forordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav g blant annet kunne pålegge retting, sletting og begrensning av behandling. Etter departementets vurdering ivaretar adgangen til å henvende seg til Datatilsynet i tilstrekkelig grad den registrertes interesser og rettigheter.

Det foreslås av informasjonshensyn å innta i § 6-9 fjerde ledd at den behandlingsansvarlige skal informere den registrerte om retten til å be Datatilsynet om kontroll og muligheten for rettslig prøving, jf. personvernforordningen artikkel 77 og 79. Dette følger allerede av personvernforordningen artikkel 12 nr. 4, som angir at dersom den behandlingsansvarlige ikke treffer tiltak (om innsyn, retting, sletting eller begrensning av behandling mv.), skal den registrerte informeres om muligheten for å inngi klage til en tilsynsmyndighet og muligheten for rettslig prøving. Etter departementets syn er det imidlertid en fordel om plikten til å gi den registrerte denne informasjonen fremgår klart av pass- og ID-kortforskriften.

3.7 Forskriften kapittel 7 Gyldighetstid

3.7.1 Gjeldende rett

Etter passloven § 6 tredje ledd er gyldighetstiden ti år for ordinære pass til personer over 16 år. Departementet kan gi forskrifter om begrenset eller forlenget gyldighetstid.

Etter passforskriften § 12 er gyldighetstiden for pass henholdsvis to år for barn under fem år, tre år for barn mellom fem og ti år, og fem år for barn mellom ti og 16 år. Etter bestemmelsens fjerde ledd har et ekstrapass gyldighet ikke ut over to år. Etter femte ledd har midlertidig pass en maksimal gyldighetstid på ett år. Bestemmelsen gir i tillegg regler om fastsettelse eller begrensning av gyldighetstid i enkelte særlige situasjoner, blant annet for pass til søkere som ikke har oppbevart tidligere pass betryggende, og for personer som kan miste sitt norske statsborgerskap.

Etter passforskriften § 12 siste ledd kan passets gyldighetstid begrenses i den utstrekning passmyndigheten finner påkrevet, dersom søkeren ikke har oppbevart tidligere utstedt pass betryggende eller det er funnet i uvedkommendes besittelse uten

at det er truffet vedtak om innlevering av pass etter passloven § 7 første ledd bokstav e eller vedtak om passhindring etter § 5 tredje ledd bokstav e.

Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 ble passloven endret slik at passets gyldighetstid ikke lenger vil fremgå av passloven § 6, men fastsettes i forskrift med hjemmel i passloven § 12 første ledd bokstav b. ID-kortets gyldighetstid skal også fastsettes i forskrift, jf. ID-kortloven § 14 første ledd bokstav a.

3.7.2 Departementets vurdering og forslag

3.7.2.1 Innledning

Gyldighetstiden har betydning for muligheten til å kontrollere og beskytte den elektronisk lesbare informasjonen om innehaveren og personinformasjonen som er lagret i smartkortbrikkene. Sikkerhetsmekanismene som regulerer gyldighetstid er derfor også en sentral del av passforvaltningens skjermingsverdige infrastruktur.

I arbeidet med å styrke passforvaltningen og innføre nye ID-kort har departementet sett behov for å vurdere passets gyldighetstid i tillegg til at gyldighetstid for ID-kortet skal fastsettes. Endring av gyldighetstid får konsekvenser både for IKT-systemer, regelverk og prosesser, og det er derfor naturlig og kostnadseffektivt å foreta en eventuell endring av passets gyldighetstid sammen med andre større omlegginger. For å sikre at den norske stat utsteder ID-bevis som er robuste for fremtiden, har Politidirektoratet innhentet anbefalinger om gyldighetstid fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Anbefalingene er basert på hva som kreves av sikkerhetsmekanismer i et fem- eller ti-års-perspektiv.

NSM og Politidirektoratet anbefaler at både nye pass og nasjonale ID-kort får femårig ordinær gyldighetstid. Departementet slutter seg til anbefalingene om femårig ordinær gyldighet for ID-kortet, jf. punkt 3.7.2.3, men har ikke tatt stilling til anbefalingen om å redusere passets gyldighetstid. Slik departementet ser det, er både videreføring og reduksjon av gyldighetstiden reelle alternativer. 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.

I punkt 3.7.2.2 legger departementet frem de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i spørsmålet om endring av passets gyldighetstid, og imøteser høringsinstansenes syn.

3.7.2.2 Videreføring eller endring av passets gyldighetstid

Utgangspunkt – tiårig gyldighet er vanlig internasjonal praksis

Etter internasjonale standarder skal passet ha enten fem eller ti års ordinær gyldighetstid. Det er ingen entydig internasjonal praksis eller anbefaling som indikerer at femårig gyldighet skal foretrekkes av sikkerhetshensyn. ICAO anbefaler imidlertid at

dokumentenes design og sikkerhetslementer oppdateres minst hvert femte år for å redusere risikoen for forfalskning og misbruk. Det gjøres også for norske pass.

Blant utvalgte land i Europa er gyldighetstiden fordelt slik:

<i>Tiårig ordinær gyldighetstid</i>	<i>Femårig ordinær gyldighetstid</i>
Danmark	Bulgaria
Frankrike	Estland
Italia	Finland*
Nederland	Hellas
Polen	Luxembourg
Spania**	Portugal***
Storbritannia	Romania***
Sveits	Sverige*
Tyskland**	
Østerrike	

* Finland og Sverige reduserte gyldighetstiden til fem år i forbindelse med innføringen av elektroniske pass i 2005/2006.

** Spania har femårig gyldighet for pass til personer under 30 år. Tyskland har femårig passgyldighet for personer under 24 år.

*** Romania og Portugal vurderer å øke gyldighetstiden til ti år fordi den elektroniske brikken vurderes å ha en fysisk varighet på ti år.

Praksis varierer, men som tabellen viser har flertallet av de europeiske landene tiårig passgyldighet. De enkelte landenes passgyldighet antas basert på helhetsvurderinger av sikkerheten i dokumentene, utstedende myndighet, utstedelsesprosessen og underliggende tekniske systemer. Hva de enkelte nasjonene har vektlagt er ukjent.

Sikkerhetsmessige argumenter for å redusere gyldighetstiden

NSMs anbefaling om å redusere gyldighetstiden til fem år er knyttet både til den kryptografiske styrken og til tilgjengelige sikkerhetsmekanismer i smartkortbrikkene. Teknologien og sikkerhetsmekanismene i norske pass oppdateres hvert femte år i tråd med ICAOS anbefalinger (oppdatert 2006, 2010 og 2015), men med ti års gyldighetstid tar det opptil 15 år å få pass med utdaterte sikkerhetslementer og teknologi ut av sirkulasjon. Det er fortsatt gyldige pass med teknologi fra 2006-oppdateringen i omløp, siden passene som ble utstedt like før oppdateringen i 2010 er gyldige til 2020.

Et 15-årsperspektiv anses som lenge i teknologisk og sikkerhetsmessig sammenheng. I anbefalingen til Politidirektoratet skriver NSM at utviklingen av, og forventningen til, kvantedatamaskiner har endret seg. En rekke internasjonale aktører anbefaler derfor å benytte lengre kryptografiske nøkler, eller andre kryptografiske mekanismer, enn tidligere anbefalt. Standardiseringen av nye algoritmer og mekanismer ventes ferdigstilt i løpet av de neste ti årene. NSM forventer at dagens mekanismer vil være tilstrekkelige frem til nye mekanismer antas standardisert, men trolig ikke etter 2030. Med ti års levetid på pass vil dagens mekanismer være i bruk til langt ut på 2030-tallet.

Foruten kryptografiske mekanismer, er sikkerheten til elektronisk informasjon i pass avhengig av sikkerhetsmekanismene i smartkortbrikker. Brikkene kan fysisk leve i ti år, men blir kontinuerlig forbedret. Norske pass bør etter NSMs vurdering til enhver tid benytte siste eller nest siste versjon av smartkortbrikker. For å unngå pass med flere generasjoner gamle smartkortbrikker, bør ikke passene ha mer enn fem års gyldighet.

Redusert gyldighetstid er et risikoreduserende tiltak. Den teknologiske utviklingen øker sannsynligheten for angrep på teknologien i passene. Konsekvensene for samfunnet og for den enkelte vil være store hvis det skjer. Med en levetid på fem år kan nødvendige oppdateringer av sikkerhetsmekanismer gjennomføres raskere og tilpasses gjeldende trusselbilde. Det vil redusere risikoen for at krypteringsnøkler eller andre sikkerhetsmekanismer i passene knekkes. I verste fall kan for lav sikkerhet ved passet føre til at nøkler kan dekrypteres og at andre enn norske myndigheter kan produsere norske pass uten at det oppdages. Dekrypterte nøkler vil også kunne gi andre tilgang til informasjon som fingeravtrykk i passene.

ID-faglige argumenter for å redusere gyldighetstiden

I anbefalingen om femårig passgyldighet har Politidirektoratet lagt vekt både på behovet for bedre beskyttelse av informasjonen i selve dokumentet og på behovet for bedre kvalitet på opplysningene om innehaveren i passregisteret. Hyppigere utstedelse og dermed hyppigere kontroller vil redusere risikoen for at en person får utstedt pass på falskt eller sviktende grunnlag (søker er ikke den han/hun gir seg ut for, eller fyller ikke vilkårene for å få pass).

Ett av hovedmålene med innføringen av nye systemer og prosedyrer for passutstedelse er å styrke identitetskontrollen. Det vil derfor rutinemessig bli gjennomført biometriske sammenligningssøk mot tidligere oppføringer i pass- og ID-kortregistrene, jf. punkt 3.2.8.2. Oppdatering av personinformasjon (foto, fingeravtrykk og navnetrekk) hvert femte år vil innebære at opplysningene stemmer bedre overens med innehaveren. Det vil gi bedre treffsikkerhet ved automatisert sammenligning i søknadsprosessen, ved automatisert kontroll ved grensepassering, og ved manuell kontroll.

Kortere gyldighet vil redusere konsekvensene av tap av pass og faren for misbruk av tapte pass. Ulovlig salg og misbruk av pass og ID-dokumenter er et stort internasjonalt problem, og norske pass er ettertraktet fordi de gir visumfrihet til mange land. Mer enn 35 000 norske pass ble meldt tapt i 2017, og kan i teorien misbrukes i inntil ti år.

Publikumshensynet

Hensynet til best mulig sikkerhet i passene må avveies mot andre hensyn, spesielt hensynet til den belastning hyppigere oppmøter på passkontoret kan innebære for publikum. Det er på det rene at det i all hovedsak er brukerne som vil bære kostnadene gjennom økt tidsbruk og økt gebyrbelastning. Selv om økt antall dokumenter å fordele faste kostnader på vil gi lavere kostnader per dokument og mulighet for redusert gebyr, vil publikums totale gebyrkostnader øke fordi gebyret for pass til voksne må betales dobbelt så ofte. For barn under 16 år er gyldighetstiden uansett begrenset til fem år.

Det vil være mulig å hente ut samsøkingseffekter for familier og for personer som ønsker både pass og ID-kort, jf. også under om forholdet til det nasjonale ID-kortet, men det er vanskelig å anslå hva det i praksis vil bety for den enkelte. I hvilken grad femårig fornyelsesfrekvens vil oppleves byrdefullt for befolkningen vil også ha en viss sammenheng med innretningen av politiets passtjeneste. Det bygges nå en ny struktur for politidistriktenes pass- og ID-kortutstedelse. De nye pass og ID-kontorene blir færre i antall (78 mot dagens 140), men vil holde høyere kompetanse- og servicenivå. Det skal også etableres mobile løsninger i områdene med lengst reisevei.

En del norske statsborgere bosatt i utlandet vil ha betydelig lengre reisevei til en utenriksstasjon enn en person i Norge vil ha til nærmeste passkontor. For disse vil derfor også konsekvensene av hyppigere oppmøter kunne bli større enn for dem som er bosatt i Norge. Det er uklart hvor mange dette gjelder. I den store sammenhengen utsteder de rundt 90 utenriksstasjonene få pass (drøye 20 000 årlig) sammenlignet med norske passkontor (om lag 750 000 årlig).

Siden redusert gyldighetstid i utgangspunktet vil innebære dobbelt så mange publikumsoppmøter på passkontorene, vil det sannsynligvis bli behov for å øke kapasiteten på pass- og ID-kontorene og på utenriksstasjonene. De økonomiske og administrative konsekvensene av en eventuell redusert gyldighetstid for politiet og for utenriksstasjonene er nærmere omtalt i høringsnotatets punkt 5.

Ekstern samfunnsøkonomisk analyse av redusert passgyldighet

Menon Economics har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utført en samfunnsøkonomisk analyse av redusert gyldighetstid for pass. Analysen ble avgitt til departementet i august 2018.

Menon har som utgangspunkt vurdert at innføringen av nasjonalt ID-kort vil redusere etterspørselen etter pass noe, samtidig som redusert gyldighetstid på pass vil øke etterspørselen etter pass. Analysen har prissatt virkningen av at økt etterspørsel etter pass utløser økt ressursbruk i politiet og ved utenriksstasjonene, og gir økt tidsbruk og økte reisekostnader for brukerne. Kostnadene forbundet med å redusere passets gyldighetstid vil i all hovedsak bæres av brukerne.

I analysen har Menon vurdert innvirkningen av redusert passgyldighet på samfunnsikkerheten gjennom bedre muligheter for oppdatering av sikkerhetsmekanismer, økt antall kontroller som gjennomføres ved fornyelse av pass og reduserte muligheter for misbruk av tapte pass. Nytevirkningene behandles i analysen som ikke-prissatte virkninger. Kombinasjonen av nytt ID-kort med redusert gyldighetstid på pass vil gi større mulighet for samsøknad, og således påvirke antall utstedelser. Den samfunnsøkonomiske analysen belyser mulige variasjoner i etterspørselen rundt dette.

Analysen ligger som vedlegg til høringsnotatet. Ved lesning av analysen må det tas i betraktning at det er utfordrende å anslå samfunnsøkonomisk virkning uten erfaringsbaserte tall.

Særlig om forholdet til det nasjonale ID-kortet

Som det fremgår av punkt 3.7.2.3 under, foreslås gyldighetstiden for det nye nasjonale ID-kortet fastsatt til fem år, uavhengig av passets gyldighetstid. Det innebærer at personer som ønsker både pass og nasjonalt ID-kort uansett må møte på pass- og ID-kontoret hvert femte år for å fornye ID-kortet. Hvis begge dokumentene har femårig gyldighetstid, vil både politiet og publikum i større grad kunne hente ut effektiviseringsgevinstene av samsøknad, jf. også punkt 3.8.2 om pass- og ID-kortgebyrene.

Lengre passgyldighet enn ID-kortgyldighet kan gi lavere etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, fordi passet fremdeles vil kunne brukes som fysisk identitetsdokument. Det er per i dag vanskelig å anslå omfanget av en slik effekt. Politidirektoratets utbredelsesstrategi for nasjonalt ID-kort vil ta høyde for de ulike faktorene som kan påvirke etterspørselen.

Det er utfordrende å tallfeste kostnader forbundet med å redusere passets gyldighetstid uten erfaringsbaserte tall. Konsekvensene vil først inntre fem år etter at pass med redusert gyldighetstid er utstedt, dvs. i 2025 med lansering av nye pass i 2020.

3.7.2.3 Det nasjonale ID-kortets gyldighetstid

I arbeidet med ID-kortloven tok departementet ikke stilling til om det nasjonale ID-kortets gyldighetstid burde være fem eller ti år, jf. Prop. 66 L (2014-2015), punkt 9.1. I det videre utviklingsarbeidet er det imidlertid lagt til grunn at ID-kortene bør ha en maksimal gyldighetstid på fem år. Det har i stor grad sammenheng med den etterfølgende beslutningen om å utstede det nasjonale ID-kortet med en tilknyttet eID, men også hensynet til kvaliteten på opplysningene i og på det fysiske ID-kortet gjør seg gjeldende, jf. under. Gyldighetstiden for det nye nasjonale ID-kortet foreslås derfor fastsatt til fem år, jf. forslaget til § 7-2.

De europeiske ID-kortenes gyldighet varierer, i likhet med passenes, mellom fem og ti år. Etter det departementet kjenner til, har ingen av ID-kortene med eID-løsninger mer enn fem års gyldighetstid. Femårig gyldighetstid samsvarer også med NSMs anbefalinger om bruk av kryptografiske mekanismer og maksimal levetid for sertifikatene i den nye nasjonale eID-en. Dersom det nasjonale ID-kortet skal ha lengre gyldighet enn fem år, anbefaler NSM at det utstedes nye sertifikater for den nasjonale eID-en. Det betyr i praksis at eID-en må fornyes på eksisterende kort. Politidirektoratet har påpekt at utvikling av en løsning for fornyelse av eID på et gyldig ID-kort vil være ressurskrevende. En fornyelsesprosess som krever aktivitet fra innehaveren av kortet kan dessuten oppleves tungvint, og gi risiko for at fornyelsen feiler. Det vises også til at ID-kortet er ment for daglig bruk og oppbevaring i lommebok, mobildeksel etc. Tiårig gyldighet vil derfor også gi større slitasje både på de visuelle personopplysningene og på sikkerhetselementer i kortet.

I tillegg kommer hensynet til jevnlig oppdatering av ansiktsfoto og andre personopplysninger, og behovet for best mulig datakvalitet både i de fysiske dokumentene og i ID-kortregisteret. Mest mulig oppdaterte ansiktsfoto vil blant annet

ha betydning for treffsikkerheten i automatiserte sammenligningssøk. Dette er argumenter som også tilsier at passets gyldighetstid reduseres, men som etter departementets vurdering bør tillegges enda større vekt ved innføringen av et nytt ID-bevis som skal styrke identitetsforvaltningen for norske og etter hvert også for utenlandske, borgere.

Forslaget om femårig gyldighet er derfor uavhengig av om passets gyldighetstid reduseres tilsvarende. Det er en kjensgjerning at kortere gyldighetstid for ID-kortet enn for passet vil kunne gi lavere etterspørsel etter ID-kortet, men utbredelsen avhenger også av nytteverdien av ordningen, og av om offentlige og private tjenesteytere vil kreve legitimering med nasjonalt ID-kort med eID når dette blir allment tilgjengelig. Politidirektoratet arbeider med en utbredelsesstrategi som vil belyse ulike faktorer av betydning for etterspørselen etter det nasjonale ID-kortet, og dermed også gi holdepunkter for dimensjonering og innretning av pass- og ID-kontorene for å ivareta publikums behov for god tilgjengelighet og service.

Med tiårig passgyldighet vil det nasjonale ID-kortet kunne fornyes sammen med passet annenhver gang, noe som vil redusere antallet oppmøter og også kunne redusere den samlede gebyrbelastningen for de to dokumentene. Med femårig passgyldighet vil muligheten for samsøking av pass og ID-kort øke, jf. også omtalen av den samfunnsøkonomiske analysen av redusert passgyldighet. For barn under ti år vil dokumentene uansett ha samme begrensede gyldighet. Nasjonalt ID-kort til barn mellom fem og ti år vil dermed være gyldig i tre år, jf. forslaget til § 7-2 andre ledd. For barn under fem år vil gyldigheten være to år.

Forslaget til § 7-2 tredje ledd presiserer at nasjonal eID har samme gyldighet som det nasjonale ID-kortet den er tilknyttet. Politidirektoratet kan imidlertid som sertifikatutsteder fastsette kortere gyldighetstid for nasjonal eID enn for nasjonalt ID-kort hvis det er påkrevet av tekniske (informasjonssikkerhetsmessige) årsaker.

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

Gjeldende bestemmelser om begrensninger i gyldighetstiden for pass til barn utstedt med bare den ene forelderens samtykke og for personer som kan miste sitt norske statsborgerskap på grunn av fravær fra riket foreslås videreført, i en noe forenklet form, jf. forslaget til § 7-3.

Departementet foreslår ikke å videreføre gjeldende passforskrift § 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. Bestemmelsen har mistet sin betydning siden nytt femte ledd i passloven § 5 gir grunnlag for at personer som omfattes av passhindringsgrunner i særlige tilfeller kan få utstedt pass med begrenset gyldighetstid og/eller begrenset gyldighetsområde.

3.7.2.5 Gyldighetstiden for ekstra pass og midlertidig pass

Etter gjeldende passforskrift § 12 er maksimal gyldighetstid for ekstrapass og midlertidig pass henholdsvis to og ett år.

For midlertidige pass foreslår departementet å videreføre den maksimale gyldighetstiden på ett år, i tråd med anbefalingene fra ICAO. Disse passene har lav sikkerhet, og skal i utgangspunktet ikke ha lenger gyldighet enn nødvendig for å gjennomføre den aktuelle reisen.

Det er ingen ensartet internasjonal anbefaling eller praksis om gyldighetstiden for ekstra pass. I Danmark kan ekstra pass maksimalt ha en gyldighet på to år, mens det i Sverige og Finland kan utstedes ekstra pass med en gyldighetstid på inntil fem år.

Hva som bør være maksimal gyldighetstid er i første rekke et hensiktsmessighetsspørsmål. Et ekstra pass er et ordinært pass som fyller de ordinære sikkerhetskravene, og dekker legitime tjenstlige eller andre behov, jf. vilkårene i passforskriften § 11. Av sikkerhetsgrunner er det imidlertid ikke ønskelig at en person har flere gyldige pass lenger enn strengt nødvendig. Den begrensede gyldighetstiden sikrer derfor at behovet vurderes jevnlig.

I Norge utstedes det rundt regnet 5 000 ekstra pass årlig. Det har i årenes løp vært få indikasjoner på at gyldighetstiden på to år har vært for kort. Enkelte har likevel pekt på at ulike lands krav til gjenværende gyldighetstid i praksis innebærer at det uforholdsmessig ofte må søkes nytt ekstra pass. I forskriftsforslaget § 7-4 har departementet tatt utgangspunkt i gjeldende gyldighetstid, men ber særskilt om erfaringsbaserte innspill fra høringsinstansene om hvordan denne fungerer.

3.8 Forskriften kapittel 8 Gebyr

3.8.1 Gjeldende rett

Etter passloven § 3 fjerde ledd skal det betales et gebyr på 450 kroner for utstedelse og fornyelse av pass. For pass til barn under 16 år skal det betales et gebyr på 270 kroner. Gjeldende lov gir ikke regler om differensiering av gebyret etter passtype. For midlertidige pass betales derfor det samme som for ordinære pass.

Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 ble bestemmelsen om passgebyrets størrelse i passloven § 3 fjerde ledd opphevet, og erstattet av en mer fleksibel hjemmel i passloven § 12 første ledd bokstav c for forskriftsregler om fastsettelse og betaling av passgebyr.

Forskriftshjemmelen tydeliggjør at gebyret er knyttet til *søknaden* om pass, ikke til selve utstedelsen av passet. I dag tilbakebetales passgebyret dersom søknaden avslås, til tross for at saksbehandlingen er mer ressurskrevende for disse søknadene. ID-kortloven § 14 første ledd bokstav b gir tilsvarende hjemmel for å fastsette nærmere regler i forskrift om fastsetting og betaling av gebyr for søknad om nasjonalt ID-kort.

Verken passloven eller passforskriften gir regler om unntak eller fritak fra gebyrplikten. Det kreves imidlertid ikke gebyr ved utstedelse av nytt pass som erstatning for pass med produksjonsfeil, eller ved utstedelse av midlertidig pass når ordinært pass ikke er mottatt innen garantitiden på 10 virkedager, jf. rundskriv RPOD 2015-2 punkt 5.7.1. I praksis frafalles også passgebyret i enkelte spesielle nødpassituasjoner, for eksempel

der det er behov for å utstede midlertidig pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke for å få den mindreårige hjem til Norge.

3.8.2 *Departementets forslag*

3.8.2.1 *Ny modell for beregning av gebyr for søknad om pass og ID-kort*

Dagens lovfestede passgebyr har stått uendret siden 2008. Anskaffelsen av nye produkter og tjenester for pass og ID-kort, herunder nytt felles saksbehandlingssystem, nødvendiggjør en ny gjennomgang av det samlede grunnlaget for beregning av passgebyr og nytt ID-kortgebyr.

En ny, oppdatert gebyrmodell er under utarbeidelse. Modellen vil være i tråd med Finansdepartementets *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering* (rundskriv R-112/15). Det betyr i korte trekk at gebyret fullt ut skal dekke, men ikke overstige, kostnadene ved å utstede, produsere og personalisere dokumentene basert på kostnadseffektiv drift. Den nye beregningsmodellen vil sikre en fordeling av omkostningene som reflekterer de faktiske forholdene for de ulike passtypene og variantene av nasjonalt ID-kort.

Beregningsmodellen vil angi den øvre rammen for gebyrene, og danne grunnlag for en konkret vurdering, der også rimelig gebyrnivå for tjenesten/dokumenttypen vil bli tatt i betraktning. De enkelte gebyrsatsene fastsettes som ledd i budsjettprosessen når alle kostnader er beregnet. Høringsnotatet vil derfor ikke angi gebyrsatser, men prinsippene som legges til grunn for utformingen av nye forskriftsbestemmelser om pass- og ID-kortgebyrene.

3.8.2.2 *Hovedprinsippene i gebyrmodellen*

Det legges opp til at gebyrinntektene vil dekke alle kostnader knyttet til utstedelse og forvaltning av pass, herunder alle investeringskostnader forbundet med innføringen av nye pass og nasjonale ID-kort med eID, og årlige drifts- og forvaltningskostnader. Politidirektoratets pass- og ID-prosjekt har etablert en felles infrastruktur som vil bli benyttet for pass og ID-kort og delvis for eID og andre dokumenter. Gebyrmodellen fordeler investeringer og driftskostnader knyttet til felles infrastruktur mellom dokumentene, med antall utstedte dokumenter som fordelingsnøkkel. De ulike dokumentene vil dermed bære en andel av de faste kostnadene som tilsvarer deres andel av totalt forutsatt utstedte dokumenter.

Foreløpige beregninger tilsier at faste kostnader som investerings- og etableringskostnader vil utgjøre om lag 20 prosent av gebyret for pass og nasjonale ID-kort. Dette avhenger av den totale etterspørselen etter dokumentene. For pass foreligger det gode erfaringstall for årlig etterspørsel. Innføringen av nasjonale ID-kort som gir reiserett innenfor EU/EØS-området kan imidlertid tenkes å gi en substitusjonseffekt, slik at etterspørselen etter pass vil synke i forhold til dagens nivå. Både etterspørselen etter det nye ID-kortet og størrelsen på den eventuelle substitusjonseffekten er ukjent. Gebyrmodellen baserer seg derfor foreløpig på et

estimat for moderat utbredelse av nasjonalt ID-kort, og et estimat for påvirkning på etterspørselen etter pass.

De variable kostnadene per dokument omfatter både produksjons- og distribusjonskostnader (beregnet å utgjøre om lag 20 prosent av gebyret for pass og nasjonale ID-kort) og tid brukt i skrankepunktet på passkontoret (beregnet å utgjøre om lag 50-60 prosent av gebyret for pass og nasjonale ID-kort). Siden produksjons- og distribusjonskostnadene i stor grad ligger fast, er tidsbruken per dokument i skrankepunktet og grad av samsøking (samtidig søknad om pass og nasjonalt ID-kort) de faktorene som i størst grad påvirker enhetskostnaden per dokument.

For nasjonalt ID-kort med eID inngår også et variabelt vederlag for eID sluttbrukerprogramvare. Saksbehandlingsprosessen, inkludert registrering av biometri, vil i hovedsak være identisk for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort med eID, derfor forutsettes også saksbehandlingskostnaden per dokument å være den samme.

Det vil bli etablert en prosess for å muliggjøre en senere justering av gebyrnivå dersom det skulle vise seg at de sentrale forutsetningene om tidsbruk og samsøknad ikke står seg. I tråd med rundskriv R-112/15 skal satsene gjennomgås og om nødvendig oppdateres i tilknytning til den årlige budsjettprosessen.

3.8.2.3 Nærmere om passgebyret – behov for større grad av differensiering

Lovens passgebyr differensierer i dag bare mellom voksenpass og barnepass. Noe av hensikten med forskriftsregulering fremfor lovregulering var å gjøre regelverket mer fleksibelt, og gi rom for differensiering av gebyret også etter andre kriterier når kostnadene varierer. Fordi gebyrene skal underlegges årlig vurdering og eventuell justering, kan det være upraktisk å nedfelle de enkelte gebyrsatsene i forskriften. Hensynet til forutsigbarhet og tilgjengelighet tilsier imidlertid at «grunngebyret» forskriftsfestes, jf. også forslaget til § 8-1. De årlige svingningene i gebyrgrunnet vil normalt heller ikke være så store at de vil gi seg utslag i endrede satser.

Foreløpige beregninger tilsier at det ikke vil bli vesentlige endringer i det ordinære passgebyret. Departementet foreslår også å videreføre dagens ordning med egen (forutsetningsvis lavere) gebyrsats for barnepass, jf. forslaget til § 8-1 første ledd bokstav b. Den lavere gebyrsatsen for pass til barn under 16 år henger sammen med at gyldighetstiden er begrenset, slik at den samlede gebyrbyrden blir større. Et barnepass har imidlertid reelt sett høyere kostnadsnivå enn et voksenpass, hovedsakelig på grunn av tidsbruken i skranken på passkontoret. Lavere gebyr for barnepass innebærer derfor at kostnadene må subsidieres, f.eks. gjennom et påslag på passgebyret for voksne.

Etter fylte 16 år utstedes passet med ordinær tiårig gyldighetstid. Dersom passets gyldighetstid reduseres til fem år, legger departementet til grunn at satsen for barnepass vil gjelde så lenge passet har kortere gyldighet enn fem år, det vil si frem til barnet fyller ti år. Slik er det også foreslått for ID-kortgebyret til barn, jf. punkt 3.8.2.4.

Midlertidige pass har også reelt sett høyere kostnadsnivå enn ordinære pass, fordi de produseres i skrankepunktet. Foreløpige beregninger indikerer at nytt gebyr for søknad om midlertidig pass vil ligge ca. 100 kr høyere enn søknadsgebyret for ordinært pass. Midlertidige pass har lavere sikkerhetsnivå enn ordinære pass, og høyere pris vil kunne bidra til at antallet nødpassutstedelser går ned. Følgelig legger forslaget til § 8-1 første ledd til grunn at det innføres en egen (forutsetningsvis høyere) gebyrsats for midlertidige pass.

Forslaget til § 8-1 annet ledd legger til grunn at det også innføres en egen (forutsetningsvis høyere) gebyrsats for søknad om pass på norsk utenriksstasjon. Det er, og vil fortsatt være, betydelig dyrere å utstede pass ved utenriksstasjonene enn i Norge. Det skyldes at det er behov for utstyr på alle lokasjoner, samtidig som antallet utstedte pass er lavt. Til sammen utstedes bare drøye 20 000 pass årlig på de 88 bemyndigede fagstasjonene, mens det på dagens 140 norske passkontor utstedes om lag 750 000 pass årlig.

Flere andre land har høyere gebyrsatser for søknad om pass i utlandet. Et ordinært dansk voksenpass koster for eksempel 627 DKR ved søknad i Danmark, og 1 275 DKR ved søknad på den danske ambassaden i Oslo. Et ordinært svensk pass koster 350 SEK ved søknad i Sverige, og 1400 SEK ved søknad på ambassaden i Roma (Sverige har avviklet passtjenesten ved de nordiske ambasadene). Et ordinært finsk pass koster 52 EUR ved søknad i Finland, og 140 EUR ved søknad på den finske ambassaden i Oslo.

Dersom det ikke innføres en egen sats for søknad om pass på norske utenriksstasjoner, vil tilleggskostnadene, som i dag, bli finansiert gjennom et påslag på det ordinære passgebyret. Finansieringsmodellen for kostnadene forbundet med utenriksstasjonenes passutstedelse vil bli nærmere vurdert i samråd med Utenriksdepartementet.

Et tilbud om utstedelse av ordinære pass etter en hasteprosedyre vurderes, og kan være praktisk for eksempel når det ellers kun er tid til å få nødpass, og nødpass ikke godtas som reisedokument av destinasjons- eller transittland. Dersom et slikt tilbud blir aktuelt, forutsettes ekstrakostnadene til distribusjon dekket av søker.

I forslaget til § 8-1 fjerde ledd foreslår departementet å forskriftsfeste gjeldende praksis med at søknadsgebyret for pass unntaksvis kan frafalles i samsvar med retningslinjer gitt av Politidirektoratet.

3.8.2.4 Nærmere om gebyret for søknad om nasjonalt ID-kort med eID

Gebyret for søknad om nasjonalt ID-kort vil, med unntak for eID-delen av gebyret, bli beregnet etter samme modell som passgebyret. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 11.3 la departementet til grunn at det i forskriftsarbeidet ville bli tatt stilling til eventuell differensiering av gebyret. I forslaget til § 8-2 om ID-kortgebyret foreslår departementet egne satser for nasjonalt ID-kort til søkere henholdsvis over og under ti år. Bestemmelsen differensierer ikke mellom ID-kort med og uten reiserett, siden utstedelsesprosessen og kostnadene vil være de samme. Det anses heller ikke å være

grunnlag for å differensiere mellom satsene for førstegangsutstedelse og fornyelse av nasjonalt ID-kort.

Foreløpige beregninger tilsier samme grunngebyr for pass og nasjonalt ID-kort. Departementet legger til grunn at gebyret for ID-kort til barn bør subsidieres etter samme prinsipp som gebyret for pass til barn, så lenge dokumentene har kortere gyldighetstid enn for voksne. Etter fylte ti år vil nasjonalt ID-kort utstedes med femårig gyldighet både for barn og voksne, jf. forslaget til § 7-2 om ID-kortets gyldighet.

Kostnadene forbundet med etablering og drift av den nasjonale eID-en vil bli fullfinansiert gjennom gebyret for utstedelse av nasjonalt ID-kort. Forslaget til § 8-2 annet ledd presiserer at ID-kortgebyrene også omfatter nasjonal eID.

Den nasjonale eID-en skal kunne brukes både i offentlig og privat sektor. Bruk i privat sektor i konkurranse med eID-er fra kommersielle utstedere forutsetter at nasjonal eID ikke mottar ulovlig statsstøtte. I motsatt fall vil bruksområdet være begrenset til offentlige tjenester og bruksområder i privat sektor som ikke er i konkurranse med eID-er fra kommersielle utstedere. Dersom nasjonal eID skal kunne brukes i privat sektor, må den finansieres gjennom inntekter som gir kostnadsdekning i henhold til reglene om offentlig støtte i EØS-avtalen art. 61. Inntektene kan komme fra gebyr ved utstedelse av nasjonalt ID-kort med eID og/eller fra gebyr for bruk av nasjonal eID.

Forretningsmodellen for eID-en tilknyttet nasjonalt ID-kort er basert på finansiering gjennom inntektene fra ID-kortgebyret, ikke gjennom gebyr for bruk av nasjonal eID. Gebyret for nasjonalt ID-kort vil dermed inkludere kostnadene forbundet med å utstede en tilknyttet nasjonal eID. For å sikre at ikke den nasjonale eID-en tilføres en økonomisk fordel (tilsiktet eller utilsiktet) ved bruk i privat sektor, vil det bli ført separat produktregnskap for nasjonal eID, adskilt fra regnskapene for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort. Beregningsmodellen for denne delen av ID-kortgebyret er basert på følgende prinsipper:

- Alle kostnader som er direkte henførbare til de respektive tjenestene er fullt ut fordelt til tjenestene
- Delte kostnader mellom tjenestene, eksempelvis kostnader forbundet med felles infrastruktur, er fordelt mellom tjenestene etter fastsatte og dokumenterte fordelingsnøkler i modellen.

Det vil av hensyn til statsstøtteproblematikken være nødvendig å prise inn en rimelig avkastning av investeringene i gebyrgrunnlaget for nasjonal eID.

Fordi nasjonal eID kan gebyrfinansieres fullt ut, anses det ikke å være statsstøtterettslige hindringer for å fastsette samme gebyrsats for nasjonalt ID-kort med og uten nasjonal eID (for personer som reserverer seg og barn under 13 år). Svært få forventes å reservere seg mot nasjonal eID, og besparelsen ved å utstede enkelte nasjonale ID-kort uten nasjonal eID vil være liten. Med mindre svært mange reserverer seg mot nasjonal eID vil gebyrinntektene fra personer som ønsker nasjonal eID være tilstrekkelig til å dekke eID-kostnadene.

Hvis det viser seg at mange velger å reservere seg mot nasjonal eID, kan lik pris med og uten eID utfordre selvkostprinsippet og oppfattes urimelig, uavhengig av om den er forenlig med statsstøtteregele. Gebyrmodellen vil derfor også bli jevnlig vurdert på grunnlag av erfaringene med reservasjonsordningen.

3.8.2.5 *Redusert gebyr ved samtidig søknad om pass og nasjonalt ID-kort*

Samtidig søknad om pass og nasjonalt ID-kort (samsøking) vil redusere tidsbruken (personellkostnaden) per dokument betydelig. Den samlede kostnaden for å utstede begge dokumenter blir lavere enn ved søknad hver for seg, noe som også tilsier redusert gebyr. Dette vil stimulere publikum til å samsøke, og dermed også kunne øke etterspørselen etter nasjonalt ID-kort.

Det ligger foreløpig an til en reduksjon på 20 % i totalkostnaden for begge dokumenter ved samsøking. Rabatten vil bli fastsatt som et kronebeløp i forskriften når beregningsgrunnlaget er klart, jf. forslaget til § 8-3.

Med tiårig passgyldighet og femårig ID-kortgyldighet vil rabatten være aktuell annenhver gang det søkes om nasjonalt ID-kort.

3.9 Forskriften kapittel 9 Andre bestemmelser

3.9.1 *Uriktig forklaring*

Gjeldende passforskrift § 3 annet ledd angir at søker skal gjøres kjent med ansvaret ved å avgi uriktig forklaring til offentlig myndighet, jf. straffeloven § 221. Bestemmelsen foreslås videreført i ny forskrift § 9-1, med den presisering at den også gjelder for foreldre og verge som søker på vegne av mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne.

3.9.2 *Ikrafttredelse*

Forskriftens regler om pass og vedtatte endringer i passloven (jf. lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer)) må tre i kraft samtidig med lanseringen av nye pass. ID-kortloven med vedtatte endringer (jf. lov 21. juni 2017 nr. 93) vil i henhold til fremdriftsplanen først tre i kraft noen måneder senere. Det følger derfor av forslaget til § 9-2 at forskriften trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at Kongen kan bestemme at forskriften skal tre i kraft til ulik tid for utstedelse av henholdsvis pass og nasjonalt ID-kort. Det følger allerede av lov 21. juni 2017 nr. 93 at Kongen kan sette de enkelte bestemmelsene om endringer i henholdsvis passloven og ID-kortloven i kraft til ulik tid.

3.10 Endringer i andre forskrifter

Det foreslås endringer i forskrift 30. juni 2005 nr. 1113 om at passloven § 6 annet ledd og § 6 a også skal omfatte diplomatpass, spesialpass og tjenestepass mv. for å tilpasse denne til endringene som ble gjort ved lov 21. juni 2017 nr. 93. Forslaget innebærer ikke realitetsendringer.

4 Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven

4.1 Korrigering for å sikre nødvendig tilgang til pass- og ID-kortregistrene

4.1.1 Gjeldende rett og vedtatte endringer

Ved endringsloven av 2017 ble passloven § 9 endret slik:

§ 9. Tilgang (rett til søk)

Passmyndigheten, ID-kortmyndigheten, Kripos og ansatte i norsk grensekontroll kan gis tilgang til opplysningene i passregisteret, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenstemessig behov for opplysningene for utstedelse, innlevering eller beslag av pass, eller for utførelse av grensekontroll

Bestemmelsen begrenser formålet til passaker og grensekontroll, og omfatter således ikke kontroll mot opplysningene i passregisteret ved behandling av ID-kortsaker.

Den korresponderende bestemmelsen i ID-kortloven § 10 lyder:

§ 10. Tilgang (rett til direkte søk)

ID-kortmyndigheten, Politidirektoratet, Kripos og ansatte i politiet som utfører grensekontroll kan gis tilgang til opplysninger i nasjonalt ID-kortregister, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem når det er tjenstemessig behov for opplysningene til utstedelse av nasjonalt ID-kort eller utførelse av grensekontroll.

Ved en forglemmelse er ikke passmyndigheten gitt tilgang til ID-kortregisteret. Formålet dekker heller ikke kontroll mot ID-kortregisteret ved behandling av passaker.

4.1.2 Departementets forslag

Saksbehandlerne i kontrollinjen ved politiets og utenriksstasjonenes søkersteder for pass må i praksis ha tilgang både til passregisteret og til ID-kortregisteret for å undersøke om og ev. hvilke opplysninger som tidligere er registrert på søkeren. Kontrollinjen vil også få resultatet av biometriske en-til-en-søk mot begge registre. Slik gjensidig kontroll forutsettes utført både ved søknad om pass og ved søknad om nasjonalt ID-kort, men ble ikke godt nok regulert i ID-kortloven av 2015. I denne siste fasen av regelverksarbeidet ser departementet derfor at tidligere vedtatt ordlyd i passloven og ID-kortloven bør korrigeres for å tydeliggjøre at tilgangsreguleringen for passregisteret videreføres og sikre at tilgangen til ID-kortregisteret blir som forutsatt.

4.2 Tilpasning til personvernforordningens begrepsbruk

Etter personvernforordningen artikkel 18 har den registrerte rett til «begrensning av behandling» av opplysninger i nærmere angitte tilfeller, blant annet der den behandlingsansvarlige ikke trenger opplysningene, men den registrerte har behov for opplysningene for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav. Begrensning av behandling innebærer merking av lagrede personopplysninger med det som mål å begrense behandlingen av disse i fremtiden, jf. definisjonen i artikkel 4 nr. 3. Dette er i tidligere personopplysningslov samt i politiregisterloven betegnet som «sperring». Etter

passloven § 8 fjerde ledd bokstav c, etter endringer ved lov 21. juni 2017 nr. 93, og ID-kortloven § 9 tredje ledd bokstav c skal det gis forskrifter om sperring. Departementet foreslår derfor å erstatte begrepet «sperring» med «begrensning av behandling» for å sikre sammenfallende begrepsbruk med personvernforordningen. Endringen innebærer ikke realitetsendringer.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet viderefører gjeldende rett med nødvendige tilpasninger til vedtatte lovendringer og løsninger for å styrke passforvaltningen, innføre nasjonalt ID-kort med eID og lukke avvik påpekt av Riksrevisjonen. Arbeidet med gjennomføringen og innføring av disse tiltakene pågår i Politidirektoratet, og det er redegjort for politiets samlede kostnadsbilde i Prop. 85 S (2017-2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*. Alle politiets kostnader til utstedelsen av pass og nasjonalt ID-kort vil inngå i gebyrgrunnlaget, jf. omtalen av gebyrordningen i punkt 3.8. Det samme gjelder utenriksstasjonenes kostnader til passutstedelse.

Forslagene til forskriftsbestemmelser er utarbeidet i samspill med utviklingen av nytt saksbehandlingssystem og ny todelt saksbehandlerorganisasjon. Innføringen av et nytt og mer brukervennlig saksbehandlingssystem antas foreløpig ikke å gi administrative effektivitetsgevinster av vesentlig betydning for politiet og utenriksstasjonene, fordi systemet også legger opp til nye og mer omfattende rutiner som skal gi høyere kvalitet i saksbehandlingen. Politidirektoratet vil i tiden frem mot lanseringen av nye pass og ID-kort iverksette kompetanseheving og organisasjonsutvikling i alle politidistrikter, blant annet ved innføring av ny todelt saksbehandlingsorganisasjon, ID-opplæring og opplæring i regelverk og nytt saksbehandlingssystem. Politidirektoratet må også oppdatere rutiner og instruksjoner som følger av lov- og forskriftsendringene.

Forslaget til ny pass- og ID-kortforskrift vil i utgangspunktet ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning for publikum. Nytt saksbehandlingssystem vil generelt være innrettet mot å gjøre søknadsprosedyren effektiv og publikumsvennlig. For avgivelse av samtykke til passutstedelse til mindreårige innebærer forslaget til § 2-7 et nytt krav om personlig oppmøte eller bruk av nasjonal e-ID, og også et nytt tilbud om avgivelse av varig samtykke. Samtykke kan avgis ved oppmøte på et hvilket som helst passkontor, uten umiddelbar tilknytning til den konkrete søknadsprosessen for barnet. Forslaget erstatter dagens utdaterte praksis med fremleggelse av papirbasert fullmakt, og anses ikke uforholdsmessig byrdefullt.

Konsekvenser av en eventuell reduksjon i passets gyldighetstid

En eventuell reduksjon av passets gyldighetstid fra ti til fem år vil gi økonomiske og administrative konsekvenser for politidistriktene, for utenriksstasjonene og for publikum. Som det fremgår av punkt 3.7.2.2, vil disse konsekvensene først inntre fem år etter at nye femårige pass er innført.

Antallet søknader vil øke frem til alle voksenpass med ti års gyldighet er utløpt. I tillegg må det tas hensyn til forventet befolkningsvekst. Erfaringstall fra Finland, som har en

befolkning på ca. 5,5 millioner og reduserte gyldighetstiden for pass fra 10 til 5 år i 2006, viser at volumet doblet seg i tiårsperioden etter 2006. Foreløpig er det for norske forhold en rekke usikkerhetsfaktorer knyttet til fremtidig etterspørsel etter pass og nasjonalt ID-kort og hvordan forholdstallet mellom pass og ID-kort vil være. Fordi man ikke med sikkerhet kan si hvilke synergi- og substitusjonseffekter nasjonalt ID-kort med eID vil ha på pass, er det også vanskelig å gi sikre estimater på de økonomiske konsekvensene for politiet av å redusere gyldighetstiden for pass.

En reduksjon til femårig passgyldighet vil etter all sannsynlighet medføre flere passutstedelser på utenriksstasjonene. Forholdene vil variere fra stasjon til stasjon, men dersom samme tilgjengelighet som i dag skal opprettholdes, vil det sannsynligvis bli behov for økte ressurser. Også investeringsbehov og økte driftskostnader vil kunne gjøre seg gjeldende. Det kan ved enkelte utenriksstasjoner bli behov for ombygging eller flytting for å kunne håndtere økte publikumsoppmøter. Ressurser og biometrikiosker ved utenriksstasjonene benyttes også til tjenester på utlendingsfeltet, noe som igjen kan ha påvirkning på tilgjengelig kapasitet.

Politiets og utenriksstasjonenes kostnader vil inngå i gebyrmodellen. Det er per i dag vanskelig å forutse og beregne ekstra investerings- og driftskostnader som følge av en eventuell reduksjon i passets gyldighetstid. Tiltak for å sikre samtidig søknad om begge dokumentene, jevn fordeling av søkermasse og utvidet åpningstid kan også gi effektiviseringsgevinster både for publikum og for politiet. Konsekvensene for publikum er nærmere omtalt i punkt 3.7.2.2.

Særlig om de økonomiske konsekvensene av innføringen av en nasjonal eID

Nasjonal eID skal fullfinansieres gjennom gebyret for utstedelse av nasjonalt ID-kort, og vil derfor ikke medføre økonomiske konsekvenser for staten. Finansieringsmodellen innebærer imidlertid en risiko for lavere inntekter enn budsjettet dersom utbredelsen av ID-kortet blir lavere enn forutsatt. Dersom det i en slik situasjon blir aktuelt å subsidiere ID-kortgebyret for å unngå at gebyrøkning svekker etterspørselen ytterligere, må det påses at ID-kortgebyret fortsatt dekker eID-delen fullt ut.

Visse former for funksjonalitet i tilknytning til nasjonal eID vil kreve tilrettelegging fra Politidirektoratets side, og må vurderes særskilt i tiden frem mot lansering. Det gjelder blant annet tildeling og fornyelse av nasjonal eID på eksisterende ID-kort, og funksjonalitet for midlertidig sperring. Slik tilleggsfunksjonalitet kan påvirke kostnadene og dermed også ID-kortgebyret i vesentlig grad, og vil ikke tilbys dersom den anses å bli for dyr.

6 Forslag til forskrift om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften)

Forskrift om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften)

Hjemmel: *Lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven) §§ 6, 8 og 12 og lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) §§ 6, 9 og 14.*

Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1-1 Virkeområde

Forskriften gjelder utstedelse, bruk og forvaltning av pass, nasjonalt ID-kort og elektronisk identitet tilknyttet nasjonalt ID-kort (nasjonal eID).

§ 1-2 Politidirektoratets ansvar og oppgaver

Politidirektoratet er overordnet myndighet for utstedelse og forvaltning av pass, nasjonalt ID-kort og nasjonal eID. For nasjonal eID er Politidirektoratet også kvalifisert tilbyder av tillitstjenester (kvalifiserte sertifikater for elektroniske signaturer) og eID etter Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked.

Politidirektoratet fastsetter et styringsrammeverk, herunder instruksjer, med nærmere regler om utstedelse og forvaltning av pass, nasjonalt ID-kort og nasjonal eID i politidistriktene, og om utstedelse og forvaltning av pass på utenriksstasjonene. Politidirektoratet fastsetter og publiserer også nærmere regler om bruk av nasjonal eID, herunder om status- og oppslagstjenesten og om eventuelle bruks-, ansvars- og erstatningsbegrensninger.

§ 1-3 Utenriksstasjonenes passmyndighet

Utenriksstasjonene som er bemyndiget av Utenriksdepartementet til å behandle søknader om pass er å anse som passmyndighet når de behandler saker etter passloven og denne forskriften.

Utenriksstasjoner som nevnt i første ledd kan innvilge søknad om pass når det er åpenbart at vilkårene i passloven §§ 3 og 4 er oppfylt, og det ikke foreligger opplysninger som tilsier at det er grunnlag for å vurdere passhindring etter passloven § 5. Utenriksstasjonene kan også avslå søknad om pass når vilkårene i passloven §§ 3 eller 4 åpenbart ikke er oppfylt.

Utenriksstasjonen som har mottatt søknaden står alltid som utstedende myndighet i passet.

§ 1-4 Forholdet til internasjonale forpliktelser

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

Kapittel 2. Søknad om pass og nasjonalt ID-kort

§ 2-1 *Passtyper*

Pass utstedes som ordinært pass til person over 16 år eller som ordinært pass til person under 16 år, jf. passloven § 4 og forskriften § 2-7. Pass kan også utstedes som ekstra pass eller midlertidig pass dersom vilkårene i forskriften kapittel 4 er oppfylt.

§ 2-2 *Varianter av nasjonalt ID-kort*

Nasjonalt ID-kort utstedes med eller uten reiserett. Nasjonalt ID-kort til norske statsborgere utstedes med reiserett med mindre søker reserverer seg mot reiserett, eller vilkårene for reiserett i ID-kortloven §§ 4 eller 5 ikke er oppfylt.

Nasjonalt ID-kort med eller uten reiserett utstedes med tilknyttet nasjonal eID med mindre søker reserverer seg mot tildeling av nasjonal eID, eller vilkårene for tildeling av nasjonal eID i forskriften § 3-1 ikke er oppfylt.

§ 2-3 *Personlig oppmøte*

Søknad om pass fremmes ved personlig oppmøte hos passmyndighet i Norge eller ved bemyndiget norsk utenriksstasjon. Søknad om nasjonalt ID-kort fremmes ved personlig oppmøte hos ID-kortmyndighet i Norge.

Hvis søkeren er sterkt bevegelseshemmet eller andre omstendigheter vanskeliggjør fremmøte, kan pass- og ID-kortmyndigheten oppsøke søkeren og motta de opplysninger som er nødvendige for at søknaden kan behandles.

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne og ved søknad om nasjonalt ID-kort uten reiserett til mindreårige under 13 år, må en forelder med foreldreansvar, verge eller leder av barneverntjenesten eller den lederen bemyndiger møte sammen med den umyndige. Fosterforeldre kan bemyndiges til å møte i stedet for barneverntjenesten.

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne, skal den som møter sammen med søkeren godtgjøre sin identitet etter § 2-4 og kunne dokumentere sin stilling i barneverntjenesten, eller oppnevning som fosterforeldre og bemyndigelse. Er en annen person enn foreldrene verge, skal dennes stilling dokumenteres gjennom kopi av oppnevning, dom eller lignende. Foresattes identitet skal kontrolleres mot eventuelle opplysninger om den mindreåriges foresatte i passregisteret, ID-kortregisteret og Folkeregisteret.

Krav til personlig oppmøte kan i særlige tilfeller fravikes etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet.

§ 2-4 *Godtgjøring av identitet*

Pass- og ID-kortmyndigheten kan kreve at søkeren godtgjør sin identitet ved å gi de opplysninger, herunder navn, statsborgerskap, fødselsdato, fødselsnummer, fødested og familieforhold, og legge frem de dokumenter som er nødvendig for å verifisere identiteten. Identiteten anses godtgjort dersom det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger verifiserer søkerens identitet.

Søkerens siste pass eller nasjonale ID-kort skal benyttes til identifisering, med mindre søkeren ikke tidligere har hatt pass eller nasjonalt ID-kort, disse er meldt tapt eller ikke er egnet til å identifisere søkeren. For mindreårige som ikke tidligere har hatt pass eller nasjonalt ID-kort må det fremlegges original fødselsattest. I tillegg kan det kreves fremlagt annen dokumentasjon som kan bidra til å verifisere den mindreåriges identitet.

Pass- og ID-kortmyndigheten kan i tillegg til fremlagt dokumentasjon fra søkeren kreve skriftlig forsikring av en myndig norsk borger om at opplysningene er korrekte. Den som leverer en slik forsikring skal være tilstede når søkerens identitet kontrolleres, og godtgjøre sin egen identitet med gyldig norsk pass eller nasjonalt ID-kort.

§ 2-5 Godtgjøring av statsborgerskap

Hvis søkeren tidligere har vært utenlandsk statsborger skal statsborgervedtaket fremlegges ved første gangs søknad om norsk pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett.

Nødvendiggjør statsborgervedtaket løsning fra annet statsborgerskap, må det fremlegges bevis for at norsk statsborgerskap er i behold, jf. statsborgerloven § 26 første ledd fjerde punktum, dersom pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett skal utstedes utover det tidspunkt norsk statsborgerskap kan tilbakekalles etter statsborgerloven § 26 første ledd.

For søker som bor eller oppholder seg i utlandet bør det i tvilstilfelle kreves at søkeren fremlegger erklæring fra bosteds- eller oppholdslandets myndigheter om at søkeren ikke etter søknad har ervervet statsborgerskap i dette landet. Dersom slik erklæring ikke kan skaffes, kan det kreves at søkeren fremlegger gyldig oppholdstillatelse fra oppholdslandet eller avgir en egenerklæring om at han eller hun ikke har ervervet annet lands statsborgerskap som kan medføre tap av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 23.

§ 2-6 Innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret, fødselsnummer, personnavn, mv.

Personopplysningene som fremgår av pass, nasjonalt ID-kort og nasjonal eID skal samsvare med opplysningene om innehaveren i Folkeregisteret på søknadstidspunktet. Folkeregistrert personnavn kan forkortes når det er nødvendig av plasshensyn.

Fødselsnummeret skal innføres i ordinære pass, og fremgå på nasjonalt ID-kort. Fødselsnummeret skal ikke innføres i midlertidig pass.

For barn født i utlandet som mangler fødselsnummer og ellers fyller vilkårene for norsk pass eller nasjonalt ID-kort, fremsettes anmodning til Folkeregisteret om tildeling av fødselsnummer via pass- og ID-kortmyndigheten.

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

Samtykke etter passloven § 4 og ID-kortloven § 4 avgis ved personlig fremmøte på søkersted for pass eller nasjonalt ID-kort. Samtykke av den forelderen som ikke møter

kan også avgis ved bruk av nasjonal eID. I særlige tilfeller kan krav om personlig fremmøte eller bruk av nasjonal eID fravikes.

Foreldre med foreldreansvar kan gi varig samtykke til utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort til mindreårige. Varig samtykke kan avgis uavhengig av en konkret søknad om pass eller nasjonalt ID-kort. Varig samtykke kan trekkes tilbake med virkning for fremtidige utstedelser.

Samtykke kan ellers gis for utstedelse av det enkelte dokument. Et enkeltvis samtykke må være avgitt tidligst tre måneder før søknad om pass eller nasjonalt ID-kort fremmes, og kan trekkes tilbake inntil søknad om pass eller nasjonalt ID-kort er innvilget. Et enkeltvis samtykke dekker også utstedelse av midlertidig pass så fremt vilkårene for øvrig er oppfylt.

§ 2-8 Krav til ansiktsfoto

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort skal det opptas ansiktsfoto av søkeren ved hjelp av teknisk utstyr for opptak av personinformasjon som kan brukes til biometrisk sammenligning.

Ved søknad om midlertidig pass eller hvis det tekniske utstyret ikke kan benyttes eller ikke ta tilfredsstillende bilde av søkeren, skal søkeren innlevere ansiktsfoto etter nærmere regler fastsatt av Politidirektoratet.

Bildene som opptas eller innleveres skal oppfylle krav til kvalitet, bakgrunn, belysning, ansiktsuttrykk mv. som fastsatt av Politidirektoratet. Begge øynene og ørene skal være synlige. Briller og hodeplagg må ikke benyttes.

Fjerde ledd alternativ 1:

Personer kan av religiøse eller andre særlige grunner, for eksempel ved sykdom, bruke hodeplagg på bildet når det er grunn til å anta at tilsvarende hodeplagg vil bli brukt i fremtidige kontroller. Hodeplagget må ikke tildekke noe av ansiktet eller mer av hodet enn nødvendig. Begge ørene skal være synlige.

Fjerde ledd alternativ 2:

Personer kan av religiøse eller andre særlige grunner, for eksempel ved sykdom, bruke hodeplagg på bildet når det er grunn til å anta at tilsvarende hodeplagg vil bli brukt i fremtidige kontroller. Hodeplagget må ikke tildekke noe av ansiktet eller mer av hodet enn nødvendig.

§ 2-9 Krav til fingeravtrykk

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

Det skal ikke innhentes fingeravtrykk fra søkere under 12 år, eller når innhenting av fingeravtrykk ikke er fysisk mulig.

Hvis det midlertidig ikke kan innhentes fingeravtrykk fra søkeren, kan det utstedes pass eller nasjonalt ID-kort uten fingeravtrykk med gyldighet inntil ett år.

§ 2-10 *Krav til navnetrekk*

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort skal søkere over 10 år avgi sitt navnetrekk, med mindre de ikke kan skrive navnet sitt.

§ 2-11 *Krav til bekreftelse*

Søkeren skal bekrefte at opplysningene i søknaden er korrekte.

Ved søknad om pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige og til personer som er fratatt rettslig handleevne, og ved søknad om nasjonalt ID-kort uten reiserett til mindreårige under 13 år bekreftes opplysningene av den som møter sammen med søkeren etter § 2-3.

§ 2-12 *Kontroll av søknaden*

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

For å kontrollere at vilkårene for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort er til stede, skal det gjennomføres manuelle og automatiserte søk mot passregisteret og ID-kortregisteret, herunder biometrisøk. Det kan også gjennomføres søk mot politiets registre i den utstrekning det er gitt adgang til det i politiregisterforskriften del 11.

§ 2-13 *Innlevering og makulering av tidligere pass og nasjonalt ID-kort*

Søkerens tidligere pass eller nasjonale ID-kort skal innleveres for makulering eller meldes tapt før nytt pass eller nasjonalt ID-kort utleveres. Hvis dokumentet er tapt eller fremstår som ødelagt ved innlevering, skal søkeren opplyse hvordan dette har skjedd.

Hvis det tidligere passet har innstempelt visum eller oppholdstillatelse med gjestående gyldighetstid, makuleres kun øvrige deler av passet. Det er passinnehavers ansvar å opplyse om slikt visum eller oppholdstillatelse, og undersøke gyldigheten av disse i et ellers makulert pass.

Gjenfunnet tapsmeldt pass eller nasjonalt ID-kort skal innleveres pass- og ID-kortmyndigheten for makulering.

Kapittel 3. Særlig om tildeling og bruk av nasjonal eID

§ 3-1 *Tildeling av nasjonal eID*

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

Tildeling av nasjonal eID til personer som er fratatt rettslig handleevne krever samtykke fra verge.

§ 3-2 *Sikkerhetsnivå og funksjonalitet*

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

Nasjonal eID skal oppfylle krav til høyeste sikkerhetsnivå i Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked mv. (eIDAS-forordningen) artikkel 8 og gjennomføringsrettsakt (EU) 2015/1502.

§ 3-3 Opplysninger som skal fremgå av nasjonal eID

Nasjonal eID skal inneholde tilstrekkelige opplysninger til å autentisere innehaverens identitet, herunder folkeregistrert navn, fødselsdato, et entydig nummer som identifiserer innehaveren. Nasjonal eID skal også inneholde opplysninger om gyldighetstid og andre opplysninger som er nødvendige for å oppnå funksjonaliteten.

§ 3-4 Alminnelige vilkår for bruk av nasjonal eID

Nasjonal eID skal ikke disponeres av andre enn innehaver, og skal ikke anvendes i strid med norsk lov, lovgivningen i anvendelseslandet eller med eventuelle begrensninger fastsatt av Politidirektoratet, jf. § 1-2. Aktiveringskoder for nasjonal eID skal oppbevares på betryggende måte og adskilt fra det nasjonale ID-kortet.

Nasjonal eID som er utløpt eller sperret skal ikke brukes med mindre formålet med bruken er dekryptering.

Ved misbruk eller mistanke om misbruk av nasjonal eID skal innehaver straks gi melding om sperring til ID-kortmyndigheten.

Kapittel 4. Ekstra pass og midlertidig pass

§ 4-1 Ekstra pass

Innehaver av ordinært pass kan få utstedt ekstra pass når det dokumenteres at tjenstlige eller andre grunner gjør det påkrevet å reise til flere land og

- a) det mellom disse landene råder slike politiske forhold at pass benyttet i ett land ikke kan benyttes i et annet, eller
- b) en eller flere reiser vanskeliggjøres fordi passet i anledning annen reise må innleveres til utenlandsk myndighet for utstedelse av visum.

Ekstra pass kan utstedes på ordinær passblankett eller som midlertidig pass.

§ 4-2 Midlertidig pass

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.

§ 4-3 Ugyldiggjøring og innlevering

Ved utstedelse av midlertidig pass til personer som innehar et gyldig ordinært pass registreres det ordinære passet som ugyldig i passregisteret. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet.

Etter at reisen er avsluttet plikter passinnehaver å innlevere det midlertidige passet og eventuelt ordinært pass som er ugyldiggjort etter første ledd.

Kapittel 5. Nektelse og tilbakekall av pass og nasjonalt ID-kort

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

Ved avgjørelse om nektelse og tilbakekall av pass eller nasjonalt ID-kort etter passloven § 5 annet og tredje ledd jf. § 7 eller ID-kortloven § 5 annet og tredje ledd jf. § 8, skal det særlig legges vekt på

- a) omfanget og alvorlighetsgrad av eventuelt misbruk av pass eller nasjonalt ID-kort
- b) omfanget av tapte pass og nasjonale ID-kort, herunder antall og hyppighet, omstendigheter knyttet til tapet og når tapsmelding er innlevert i forhold til når tapet fant sted
- c) eventuell unndragelsesfare, herunder lengde av dom, når soning skal finne sted, arbeids- og familieforhold, og tilknytning til utlandet
- d) hvilken betydning pass eller nasjonalt ID-kort har for den enkelte, herunder behov for pass eller nasjonalt ID-kort for å kunne opprettholde kontakt med familie.

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

Pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige kan tilbakekalles dersom den ene forelderen trekker tilbake samtykke etter at dokumentet er utstedt, og den andre ikke motsetter seg tilbakekallet. Dersom den andre forelderen motsetter seg tilbakekallet, må det være reist sak for domstolen om utreiseforbud, jf. barneloven § 41, for at dokumentet kan tilbakekalles. Dokumentet kan også tilbakekalles dersom det er grunn til å tro at sak om utreiseforbud vil bli reist.

§ 5-3 Nektelse av midlertidig pass

Midlertidig pass for utreise kan nektes utstedt dersom søkeren tidligere har fått utstedt flere midlertidige pass, tidligere utstedt midlertidig pass er meldt tapt, eller tidligere midlertidig pass ikke er innlevert etter avsluttet reise.

Ved avgjørelsen skal det særlig legges vekt på antall tidligere midlertidige pass, i hvilken grad søkeren kan lastes for tap og årsaken til at midlertidig pass ikke er innlevert etter avsluttet reise. Søkerens behov for midlertidig pass skal også vektlegges.

§ 5-4 Vedtakets varighet

Vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett skal ikke ha lenger varighet enn nødvendig basert på begrunnelsen for og formålet med vedtaket. Vedtaket skal angi når en ny søknad kan forventes innvilget.

Vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass etter passloven § 5 tredje ledd bokstav b første punktum eller bokstav f jf. § 7 og vedtak om nektelse eller tilbakekall av nasjonalt ID-kort med reiserett etter ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav b eller d jf. § 8 kan ikke ha lenger varighet enn ett år. Vedtaket kan innen utløpet av ettårsperioden forlenges med inntil ett år av gangen hvis vilkårene fremdeles er oppfylt.

§ 5-5 Ugyldiggjøring og sperring av nasjonal eID

Nasjonal eID blir ugyldig og sperres i følgende tilfeller:

- a) ved melding fra innehaveren
- b) ved melding om innehaverens død
- c) når ID-kortet meldes tapt eller innleveres
- d) når ID-kortet tilbakekalles etter ID-kortloven § 8
- e) ved melding om at innehaveren er fratatt rettslig handleevne og vergen ikke samtykker, jf. forskriften § 3-1.

Politidirektoratet kan gi nærmere regler om midlertidig sperring.

Kapittel 6. Behandling av opplysninger i pass- og ID-kortregistrene

§ 6-1 Behandlingsansvar

Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for passregisteret, med unntak av behandlinger som nevnt i annet ledd.

Utenriksdepartementet er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger om diplomatpass, tjenestepass og spesialpass i passregisteret. Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger om utlendingspass og reisebevis for flyktninger i passregisteret.

Det skal inngås avtale om felles behandlingsansvar etter personvernforordningen artikkel 26.

Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for ID-kortregisteret, herunder for status- og oppslagstjenesten for nasjonal eID.

§ 6-2 Opplysninger som skal registreres i passregisteret

I tillegg til de opplysninger som kan registreres i passregisteret etter passloven § 8, skal det registreres opplysninger om

- a) pass som er meldt tapt eller stjålet,
- b) vedtak om passhindring etter passloven § 5,
- c) vedtak om tilbakekall og beslag av pass etter passloven § 7,
- d) årsaken til at det utstedes pass uten fingeravtrykk etter forskriften § 2-9 tredje ledd,
- e) kopi av oppnevning, dom eller lignende er fremlagt, jf. forskriften § 2-3 fjerde ledd,
- f) samtykke til utstedelse av pass etter passloven § 4, herunder signatur, og
- g) ugyldiggjorte pass.

Det kan i tillegg registreres opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass.

§ 6-3 Opplysninger som skal registreres i ID-kortregisteret

I tillegg til de opplysninger som kan registreres i ID-kortregisteret etter ID-kortloven § 9, skal det registreres opplysninger om

- a) ID-kort som er meldt tapt eller stjålet,
- b) vedtak om hindringer etter ID-kortloven § 5,
- c) vedtak om tilbakekall og beslag etter ID-kortloven § 8,
- d) årsaken til at det utstedes ID-kort uten fingeravtrykk etter forskriften § 2-9 tredje ledd,
- e) kopi av oppnevning, dom eller lignende er fremlagt, jf. forskriften § 2-3 fjerde ledd,
- f) samtykke til utstedelse av ID-kort etter ID-kortloven § 4, herunder signatur,
- g) ugyldiggjorte ID-kort,
- h) innholdet i nasjonal eID, herunder et entydig referansenummer for nasjonal eID og koplingen til innehavers fødselsnummer,
- i) reservasjon mot tildeling av nasjonal eID, og
- j) status for den enkelte nasjonale eID, herunder opplysninger om sperring.

Det kan i tillegg registreres opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av ID-kort.

§ 6-4 Statustjeneste for nasjonal eID

Status for den enkelte nasjonale eID verifiseres gjennom en statustjeneste. Den som ønsker å stole på en nasjonal eID plikter å verifisere status på anvendelsestidspunktet.

§ 6-5 Oppslagstjeneste for nasjonal eID

Oppslagstjenesten kan utlevere innehaverens fødselsnummer til offentlige etater og til private som har rettslig grunnlag for å behandle fødselsnummer.

§ 6-6 Innsyn

Begjæring om innsyn fra den registrerte etter personvernforordningen artikkel 15 skal alltid etterkommes.

§ 6-7 Retting og begrensning av behandling

Retting av uriktige eller mangelfulle opplysninger skal skje ved at de opprinnelige opplysningene markeres og suppleres med korrekte eller oppdaterte opplysninger. Opplysningene kan bare rettes ved å erstatte dem med nye opplysninger dersom den opprinnelige opplysningen åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon.

Dersom behandlingen begrenses, skal opplysningene behandles i samsvar med personvernforordningen artikkel 18. Slike opplysninger skal tilgangsbegrenses.

§ 6-8 Sletting

Opplysningene i passregisteret og ID-kortregisteret som er nødvendige for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort slettes ikke så lenge utstedelse kan være aktuelt.

Uriktige opplysninger kan bare slettes dersom opplysningene åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon. Dersom opplysningene kan ha slik betydning, skal behandlingen begrenses, jf. § 6-7 annet ledd.

§ 6-9 Felles saksbehandlingsregler om innsyn, retting, begrensning av behandling og sletting

Begjæring om innsyn fremmes skriftlig for den behandlingsansvarlige eller på søkersted for pass eller nasjonalt ID-kort. Begjæring om innsyn i personopplysninger som er innført i passet eller i nasjonalt ID-kort og nasjonal eID, herunder foto og fingeravtrykk, skal fremmes for pass- og ID-kortmyndigheten i et politidistrikt.

Begjæring om retting av opplysninger, begrensning av behandlingen eller sletting fremmes skriftlig for den behandlingsansvarlige.

Vedtak om innsyn, retting, begrensning av behandlingen og sletting treffes av den behandlingsansvarlige. Vedtakene kan ikke påklages til overordnet organ.

Den behandlingsansvarlige skal informere den registrerte om rettighetene etter personvernforordningen artikkel 77 og 79.

Kapittel 7. Gyldighetstid

Alternativ 1:

§ 7-1 Gyldighetstiden for ordinært pass

Pass til personer over 16 år er gyldig i ti år etter utstedelsesdato.

Pass til barn under fem år er gyldig i to år. Pass til barn mellom fem og ti år er gyldig i tre år. Pass til barn mellom ti og 16 år er gyldig i fem år.

Alternativ 2:

§ 7-1 Gyldighetstiden for ordinært pass

Pass til personer over ti år er gyldig i fem år etter utstedelsesdato.

Pass til barn under fem år er gyldig i to år. Pass til barn mellom fem og ti år er gyldig i tre år.

§ 7-2 Gyldighetstiden for nasjonalt ID-kort og nasjonal eID

Nasjonalt ID-kort til personer over ti år er gyldig i fem år etter utstedelsesdato.

Nasjonalt ID-kort til barn under fem år er gyldig i to år. Nasjonalt ID-kort til barn mellom fem og ti år er gyldig i tre år.

Nasjonal eID har samme gyldighetstid som det nasjonale ID-kortet den er tilknyttet. Politidirektoratet kan fastsette kortere gyldighetstid for nasjonal eID enn for nasjonalt ID-kort hvis det er nødvendig av hensyn til informasjonssikkerhet.

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

Pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett utstedt til mindreårige med bare den ene forelderens samtykke, jf. passloven § 4 første ledd tredje punktum og ID-kortloven § 4 første ledd annet punktum, skal bare gis gyldighet for den tid som er nødvendig for å gjennomføre reisen.

Pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til person som kan miste sitt norske statsborgerskap etter statsborgerloven § 24 første ledd (tap ved fravær fra riket) eller etter § 26 første ledd (tilbakekall ved manglende løsning fra annet statsborgerskap), skal bare gis gyldighet frem til det tidspunktet søkeren kan miste sitt statsborgerskap.

§ 7-4 Gyldighetstiden for ekstra pass og midlertidig pass

Ekstra pass kan gis gyldighet for den tid behovet er dokumentert, dog ikke utover to år.

Midlertidig pass kan gis gyldighet for den tid som er nødvendig for å gjennomføre reisen, dog ikke utover ett år.

Kapittel 8. Gebyr

§ 8-1 Søknadsgebyr for pass

For behandling av søknad om pass fremmet i Norge betales følgende gebyr:

- a) Ordinært pass til søkere over 16 år X kroner
- a) Ordinært pass til søkere under 16 år X kroner
- b) Ordinært hurtigpass X kroner
- c) Midlertidig pass X kroner

For behandling av søknad om pass fremmet ved norsk utenriksstasjon betales følgende gebyr:

- a) Ordinært pass til søkere over 16 år X kroner
- b) Ordinært pass til søkere under 16 år X kroner
- c) Midlertidig pass X kroner

Det påløper ikke gebyr ved utstedelse av nytt pass som erstatning for pass med produksjonsfeil, eller når det utstedes midlertidig pass fordi ordinært pass eller nasjonalt ID-kort ikke er mottatt innen en frist fastsatt av Politidirektoratet.

Søknadsgebyret kan unntaksvis frafalles i samsvar med retningslinjer gitt av Politidirektoratet.

§ 8-2 Søknadsgebyr for nasjonalt ID-kort

For behandling av søknad om nasjonalt ID-kort betales følgende gebyr:

- a) Nasjonalt ID-kort til søkere over ti år X kroner
- b) Nasjonalt ID-kort til søkere under ti år X kroner

Gebyrene i første ledd omfatter også nasjonal eID.

Det påløper ikke gebyr ved utstedelse av nytt nasjonalt ID-kort som erstatning for nasjonalt ID-kort med produksjonsfeil.

§ 8-3 Søknadsgebyr ved samtidig søknad om pass og nasjonalt ID-kort

Ved samtidig søknad om pass og nasjonalt ID-kort reduseres den totale gebyrprisen for begge dokumenter med X kroner (samsøkingrabatt).

Kapittel 9. Andre bestemmelser

§ 9-1 *Straffansvar*

Søkeren, og foreldre eller verge som søker på vegne av mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne, skal gjøres kjent med at det er straffbart å gi falsk forklaring, jf. straffeloven § 221.

§ 9-2 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskriften skal tre i kraft til ulik tid for utstedelse av henholdsvis pass og nasjonalt ID-kort.

Fra samme tidspunkt som forskriften trer i kraft for utstedelse av pass oppheves forskrift 9. desember 1999 nr. 1263 om pass (passforskriften).

...

Endringer i andre forskrifter:

I forskrift 30. juni 2005 nr. 1113 om at passlovens § 6 annet ledd og § 6 a også skal omfatte diplomatpass, spesialpass og tjenestepass mv. skal § 1 lyde:

Lov om pass § 6 annet ledd (innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon i passet) og § 6 a (*Innhenting av biometrisk personinformasjon til gjennomføring av passkontroll (verifikasjon) mv.*) skal også omfatte diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av *utenriktjenesteloven*, samt utlendingspass og reisebevis for flyktninger i medhold av *utlendingsloven* § 64.

7 Endringer i passloven og ID-kortloven

I

I lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer) gjøres følgende endringer:

§ 8 fjerde ledd bokstav c skal lyde:

c) innsyn, *begrensning av behandling, retting og sletting* av opplysninger

§ 9 skal lyde:

Passmyndigheten, ID-kortmyndigheten, Kripos og ansatte i norsk grensekontroll kan gis tilgang til opplysningene i passregisteret, 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.

II

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt ID-kort (ID-kortloven) gjøres følgende endringer:

§ 9 tredje ledd bokstav c skal lyde:

c) innsyn, *begrensning av behandling, retting og sletting* av opplysninger.

§ 10 skal lyde:

§ 10. Tilgang (rett *til søk*)

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.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.