



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 86

(2004–2005)

Om lov om endring i passloven (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 29. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet legger med dette frem forslag om endring av passloven for å gi bruken av biometri i pass en rettslig forankring. Lovforslaget tar sikte på å implementere EU-forordningen av 13. desember 2004 om krav om biometri i EU/Schengen-borgeres pass som gjelder bruk av ansiktsfoto. Det forutsettes at internasjonale standarder for elektronisk lagring av biometrisk informasjon legges til grunn ved implementeringen. Utenriksdepartementet fremlegger parallelt St.prp. nr. 54 (2004-2005) om samtykke til godkjenning av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004.

Det er i tillegg lagt opp til at norske reisende skal få et tilbud om utstedelse av pass med biometrisk informasjon fra 1. oktober i år. Dette gjøres for å imøtekomme USAs krav om biometrisk informasjon i alle pass utstedt etter 26. oktober 2005. Reisende med pass utstedt før denne dato vil imidlertid fortsatt kunne reise visumfritt til USA i passets gyldighetstid, forutsatt at passet har maskinlesbar tekst. Maskinlesbare pass har blitt utstedt i Norge siden 1999.

Departementet foreslår at elektronisk lagring av biometri i passet i form av ansiktsfoto gis en egen hjemmel i ny § 6 annet ledd i passloven. Måten den biometriske personinformasjonen

lagres på forutsettes å følge de globale spesifikasjonene eller standardene som er vedtatt av ICAO, slik at informasjonen kan avleses og kontrolleres overalt i verden der det er utplassert tilpasset leserutstyr.

Departementet foreslår videre en ny § 6a om rett for den enkelte til innsyn i informasjonen om en selv som er lagret elektronisk i passet, samt en plikt til å slette biometrisk personinformasjon innhentet og lagret elektronisk utenfor passet så snart passet er overlevert eller oversendt passinnehaver, samt at biometrisk personinformasjon innhentet til bruk ved passkontroll (grensekontroll) skal slettes så snart kontrollen er avsluttet ved verifisering av pass og passinnehaver.

Departementet foreslår endelig i ny § 1 tredje ledd i passloven en hjemmel for Kongen til å bestemme at passlovens regler om bruk av biometrisk personinformasjon også skal gjøres gjeldende for pass utstedt med hjemmel i henholdsvis lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten (diplompass mv) og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Det legges opp til at loven trer i kraft straks, slik at hjemmelen for elektronisk lagring av ansiktsbilde er på plass når utstedelse av nye pass etter planen starter 1. oktober 2005.

Departementet vil i denne omgang ikke foreslå en lovhjemmel for elektronisk lagring av fingeravtrykk i passet, selv om EU-forordningen av

13. desember 2004 også legger opp til dette. Fristen for implementering av fingeravtrykk er tidlig i 2008. Dette gir mulighet for en grundigere utredning blant annet om viktige personvernsspørsmål, før saken legges frem for Stortinget på ny.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Innledning

Bruk av biometri innebærer at fysiske karakteristika (for eksempel ansiktsbilde og fingeravtrykk) som er unike for vedkommende person lagres i passet. Etter internasjonale standarder utarbeidet blant annet av Den internasjonale sivile luftfartsorganisasjon (ICAO), skal den biometriske informasjonen lagres elektronisk, sammen med nærmere bestemte personopplysninger, og slik at integriteten sikres. Med tilpasset leserutstyr på grensekontrollstedet skal de biometriske dataene i passet kunne leses og sammenlignes mot aktuell person for å bekrefte at vedkommende er rett innehaver.

Pass med biometri representerer en videreutvikling av dagens maskinlesbare pass, først og fremst ved en ytterligere økning av sikkerheten gjennom den muligheten biometriske pass åpner for å hindre misbruk av pass ved at et ellers riktig pass benyttes av en annen enn den passet er utstedt til («look-alike» misbruk). I tillegg kommer mulighetene for automatisert sammenligning av den biometriske informasjonen som er lagret i passet (elektronisk lagret ansiktsfoto) mot tilsvarende biometri for passinnehaveren (foto av passinnehaver innhentet under passkontroll).

2.2 Internasjonale føringer for bruk av biometrisk personinformasjon i pass

Etter hendelsene 11. september 2001 ble det vurdert flere tiltak for å møte trusselen fra terrorisme, blant annet forbedring av grensekontrollen. USA har vedtatt som ett av flere tiltak at det fra 26. oktober i år skal kreves ansiktsbiometri (digitalt foto) i pass for fortsatt visumfri innreise til USA for reisende med pass utstedt etter denne dato. Reisende med pass utstedt før denne dato vil fortsatt kunne reise visumfritt i passets gyldighetstid, forutsatt at passet har maskinlesbar tekst.

USA hadde opprinnelig fastsatt en frist for krav om biometrisk informasjon for fortsatt visumfri innreise til 26. oktober 2004. Denne fristen ble imidlertid forlenget med ett år, blant annet

på grunn av at de fleste land hadde problemer med å få på plass et produksjonsopplegg for utstedelse av nye pass.

Maskinlesbare pass har vært utstedt i Norge siden 1999, og følger en teknisk spesifikasjon utarbeidet av ICAO som gjør at passene kan kontrolleres i særskilt avleserutstyr for optisk lesing. Denne funksjonaliteten i passene vil bli videreført også etter at elektronisk lagring av biometrisk informasjon er tatt i bruk.

I tiden etter 11. september 2001 har tanken om å benytte biometrisk informasjon i reisedokumenter med sikte på å gjøre passene sikrere, samt å etablere en mer pålitelig forbindelse mellom dokumentet og dets innehaver, fått støtte i flere internasjonale organer. Innen ICAO førte dette til at arbeidet med å utvikle og etablere globale spesifikasjoner (standarder) for bruk av biometri i reisedokumenter ble intensivert. Det europeiske råd gav på toppmøtet i Thessalonika 19. og 20. juni 2003 sin tilslutning til arbeidet med å etablere krav om biometri i blant annet EU/Schengen borgernes pass. I de oppfølgende forhandlinger om et utkast til rådsforordning med tilhørende tekniske spesifikasjoner har også Norge deltatt. Rådsforordningen baseres på at også ICAO-kravene legges til grunn for EU/Schengen borgernes pass.

Den 13. desember 2004 ble Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 om biometri i pass og reisedokumenter utstedt av medlemslandene vedtatt. Forordningen vil etter Schengenavtalen også bli bindende for Norge. Forordningen legger opp til at bruk av ansiktsbiometri, dvs. ansiktsfoto, skal innføres senest 18 måneder etter vedtakelsen av de tekniske tilleggsspesifikasjoner for reisedokumenter, det vil si i løpet av 2006, mens fingeravtrykk skal tas i bruk som biometri i tillegg til ansiktsfoto senest innen 36 måneder. Dette vil sannsynligvis si senest i første halvdel av 2008.

2.3 Anbefalinger fra FN organet Den internasjonale sivile luftfartsorganisasjon (ICAO)

Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 har arbeidet med utvikling av globale standarder vært påskyndet. ICAO har ut fra sin etablerte rolle som premissleverandør for bruk av globale standarder i reisedokumenter, gitt arbeidet med å utvikle en ny standard for bruk av biometrisk informasjon i pass og reisedokumenter høy prioritet. Som et resultat av arbeidet ble det 22. mai 2003 vedtatt en anbefaling til ICAO's 188 medlemsland om bruk av biometri i pass¹.

ICAO's anbefaling innebærer i korte trekk at biometrisk informasjon skal lagres elektronisk i en databrikke (chip) som legges inn i passet, for eksempel ved at den «støpes» inn i plasten i personaliasiden. Databrikken skal være kontaktløs, slik at kommunikasjonen mellom brikken og eksterne lesere skjer via en antenne som også må plasseres i passet tilkoblet brikken. Ved avlesning eller kontroll av informasjonen i brikken, må passet holdes tett inntil det eksterne leserutstyret for at de elektroniske data skal kunne avleses.

Etter ICAO's anbefaling² skal det for de landene som tar i bruk biometri være obligatorisk å bruke biometri for ansiktsgjenkjenning. Dette forutsetter at det må lagres et digitalt (elektronisk) bilde av passinnehaveren i brikken. Etter ICAO's anbefaling er det valgfritt for den enkelte stat å lagre en tilleggsbiometri. Velges en slik tilleggsbiometri, må denne enten være basert på fingeravtrykk eller irismønster. Det bemerkes at USAs krav om biometri for fortsatt visumfri innreise til USA etter 26. oktober i år, kun går på ansiktsbilde.

ICAO standarden inneholder ytterligere krav til sikkerheten i lagringen, blant annet for å hindre at den lagrede informasjonen kan manipuleres eller endres. De respektive kryptonøkler for sikker lagring av informasjonen forutsettes oppbevart henholdsvis ved ICAO's hovedkontor i Montreal i Canada, samt ved en institusjon utpekt av den enkelte stat. For Norges vedkommende tar man sikte på at dette skal være Politiets data- og materielltjeneste.

2.4 EU forordningen om krav til biometri m.m. i EU (Schengen) borgernes pass

Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 oppstiller følgende krav til pass og reisedokumenter som medlemslandene utsteder:

Rådsforordningens artikkel 1 oppstiller krav om at pass og reisedokumenter skal inneholde et lagringsmedium som inneholder et ansiktsbilde, senere også fingeravtrykk. Videre oppstilles krav til lagringsmediets kapasitet og sikkerhet mot manipulering og endring.

Rådsforordningens artikkel 2 oppstiller krav om at det skal utarbeides ytterligere tekniske spe-

sifikasjoner hva gjelder sikkerhetsstandarder, tekniske spesifikasjoner for lagringsmediet, og kvalitetskrav til ansiktsbilde og fingeravtrykk.

Rådsforordningens artikkel 3 åpner mulighet for at spesifikasjonene som utarbeides i medhold av artikkel 2 holdes hemmelige og ikke offentliggjøres. Videre oppstilles det et krav om at den enkelte medlemsstat skal utpeke et særskilt organ som skal være ansvarlig for trykkingen av passene og reisedokumentene.

Rådsforordningens artikkel 4 gir passinnehaveren en rett til å kontrollere personopplysningene i passet eller reisedokumentet, og å få disse rettet eller slettet når dette er hensiktsmessig. Videre skal passene og reisedokumentene ikke inneholde maskinlesbare opplysninger utover det som fremgår av rådsforordningen og dets vedlegg, eller som er nevnt i passet eller reisedokumentet i overensstemmelse med nasjonal lovgivning. Videre skal opplysningene kun brukes til å kontrollere innehaverens identitet, og at dokumentet er ekte.

Rådsforordningens artikkel 5 legger opp til at EU-kommisjonen bistås av et særskilt utvalg nedsatt etter Rådsforordning (EF) nr. 1683/95 (teknisk utvalg) for utforming av tekniske spesifikasjoner.

Rådsforordning artikkel 6 oppstiller når forordningen trer i kraft. Videre oppstilles at gyldigheten av allerede utstedte pass og reisedokumenter ikke berøres.

2.5 Regulering i Sverige

Den svenske regjering har nettopp oversendt en lovproposisjon til den svenske Riksdagen. Foruten en del andre endringer i den svenske passlov, inneholder den også et forslag om å få en lovforankret hjemmel til å lagre ansiktsbilde elektronisk i passet. Etter planen tar man sikte på å få vedtatt de nødvendige endringer i Riksdagen i løpet av juni i år, blant annet for å møte kravene om biometri fra USA.

Svenske myndigheter har i sitt lovforslag ikke tatt sikte på å gi en lovhjemmel for lagring av fingeravtrykk i passet, idet dette er et spørsmål man vil komme tilbake til. Heller ikke foreslås det hjemmel for lagring av biometri i eksterne databaser, for eksempel i et passregister. Det foreslås imidlertid særskilt bestemmelse om sletting av all biometrisk informasjon tatt opp for personalisering av passet, og ved kontroll av pass og passinnehaver på grensekontrollsted.

¹ Standardene vil bli inntatt i ICAO-dokument 9303 versjon 2004 som pr. dato (29. april 2005) ikke er publisert. Underlagsdokumentasjonen er lagt ut på www.icao.org/mrtd

² ICAO kravene er en anbefaling til FN-organisasjonens 188 medlemsland om å benytte biometrisk informasjon i passet. De land som følger anbefalingen er forpliktet til å benytte de etablerte tekniske spesifikasjoner for hvordan den biometriske informasjonen lagres i passet.

2.6 Nærmere om arbeidet med å forberede innføring av biometriske pass

Fra norsk side arbeides det nå mot å kunne starte utstedelse av pass med elektronisk lagret biometrisk informasjon fra 1. oktober i år, og slik at man derigjennom skal ha et tilbud til norske reisende til USA. I første omgang tas det derfor sikte på å innføre biometri for ansiktsgjenkjenning, ved at man lagrer et ansiktsfoto elektronisk. Departementet vil senere komme tilbake til Stortinget med spørsmål om hjemmel for bruk av fingeravtrykk i samsvar med Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004, jf. pkt. 2.4 foran.

I forbindelse med forberedelsene er Politidirektoratet på oppdrag fra Justisdepartementet i ferd med å avslutte anbudskonkurranse om produksjon og personalisering av de nye passene. I samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, som ansvarlig for tilsvarende krav om biometrisk personinformasjon i visa og oppholdsdokumenter for utlendinger, er det også etablert prosjekter for anskaffelser og utplassering av teknisk utstyr på passøkerstedene (politistasjoner og norske utenriksstasjoner).

I samarbeid med blant annet Kommunal- og regionaldepartementet vil det senere bli vurdert anskaffelse av leserutstyr til norske grensestasjoner for kontroll av visumsinnehavere og andre reisende til Norge fra land utenom Schengen.

3 Høringen

3.1 Departementets høringsbrev

I høringsbrev av 11. mars 2005 foreslo departementet for det første en særskilt hjemmel i passloven for elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk i passet. Dette i samsvar med kravene etter EU forordningen av 13. desember 2004.

For det annet foreslo departementet en hjemmel for at den biometriske informasjonen også skulle kunne lagres i en ekstern database (sentralt passregister), med nærmere angivelse av til hvilke formål den lagrede biometriske informasjonen kunne benyttes til. Her ble det foreslått at den registrerte biometriske informasjon, foruten å skulle kunne benyttes til kontroll av passet og personen ved grensekontroll, eventuelt for ny utstedelse av pass, også kunne benyttes ved utstedelse av andre identitetsbeviser dersom innehaveren samtykket i dette. Det ble ellers foreslått at lag-

ring av fingeravtrykk i passregisteret kun skulle skje kryptert, og slik at det fra den lagrede informasjonen ikke skulle være mulig å kopiere eller gjenskape fingeravtrykksmønsteret. Disse spørsmål vil imidlertid ikke bli behandlet i denne proposisjonen, idet det her vil være behov for ytterligere utredninger og forberedelser.

For det tredje foreslo departementet en bestemmelse om rett for den enkelte til innsyn i den registrerte informasjonen, samt en plikt til å slette biometrisk personinformasjon innhentet og lagret for personalisering (utstedelse) av passet så snart passet er overlevert eller oversendt passinnehaver, samt at biometrisk personinformasjon innhentet til bruk ved passkontroll (grensekontroll) skal slettes så snart kontrollen er avsluttet gjennom verifisering av passet mot passinnehaver.

Endelig foreslo departementet en hjemmel for Kongen til å bestemme at passlovens regler om bruk av biometrisk personinformasjon også skal kunne gjøres gjeldende for pass utstedt med hjemmel i henholdsvis lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten (diplompass mv.) og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingspass mv.)

Ved brev av 08. april 2005 ba departementet høringsinstansene i første omgang kun å uttale seg om forslaget til elektronisk lagring av ansiktsbilde i passet, idet hjemmel for bruk av fingeravtrykk, samt lagring og bruk av biometrisk informasjon i ekstern database, ikke ville bli forelagt Stortinget i denne omgang. I samme brev forlenget man fristen for å kommentere de sistnevnte spørsmål med ytterligere ca. 2 måneder.

3.2 Høringsinstansene

Høringsbrevet ble sendt til følgende adressater:

Akademikerne
Akademikernes Fellesorganisasjon (AF)
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Barneombudet
Datatilsynet
Den norske Advokatforening
Den norske Bankforening
Den norske Dataforening
Den norske Dommerforening
Departementene
Det juridiske fakultet, UiO
Det juridiske fakultet, UiB
Det juridiske fakultet, UiTø
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Det norske Menneskerettighetshuset

En verden
Finansieringsselskapenes Forening
Flyktningerådet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvarergruppen av 1977
Generaladvokaten
IKT-Norge
Institutt for kriminologi, UiO
Institutt for medier og kommunikasjon, UiO
Institutt for medievitenskap, UiB
Institutt for menneskerettigheter, UiO
Institutt for rettsinformatikk, UiO
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Kommunenes Sentralforbund
Kontor og Datateknisk Landsforening
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Likestillingsombudet
NGO-forum for menneskerettigheter
Norges Bank
Norges forskningsråd
Norges Juristforbund
Norges Kristelige Juristforbund
Norges Lensmannslag
Norges Politisjefforening
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Nye Kriminalpolitisen
Politidirektoratet
Politiembetsmennenes Landsforening
Politiets fellesforbund
Politiets sikkerhetstjeneste
Politihøgskolen
Regjeringsadvokaten
Rettspolitisk forening
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sametinget
Senter mot etnisk diskriminering
Sivilombudsmannen
Sparebankforeningen i Norge
Statsadvokatenes forening
Statstjenestemannsforbundet
Statstjenestemannskartellet
Straffelovrådet
Teknologirådet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Vegdirektoratet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
ØKOKRIM

Samtlige høringsinstanser ble også invitert til høringsmøte som ble avholdt den 04. april 2005.

3.3 Hovedinntrykket fra høringsrunden

Et klart flertall av høringsinstansene hadde enten ikke merknader, eller har ikke uttalt seg. Instansene som gav realitetsmerknader gav i hovedsak merknader til den skriftlige omtalen.

Datatilsynet har som konklusjon til høringsuttalelsen gitt følgende kommentar:

«Foreslåtte endringer i passloven ny § 6 bærer inntrykk av å være mangelfullt utredet og begrunnet. Innføringen av elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon er ikke tilstrekkelig innebygd, spesielt ut fra et sikkerhetsmessig synspunkt. Viktige elementer som sikkerhet, integritet, ekthet og fortrolighet er ikke behandlet og redegjort for, noe man må forvente når det innføres et nytt regime som antas å vare i årtier. Forslaget til ny § 6 er så mangelfullt utredet at det ikke bør legges frem for Stortinget. Datatilsynet vil derfor fraråde en hastebehandling til Stortinget på grunnlag av ny høringsfrist fredag 15. april 2005.»

Departementet vil vise til omtale under pkt. 5.1.3 og 5.1.4. Når Datatilsynet ellers begrunner sin oppfatning av at lovbehandlingen i Stortinget bør utsettes, har man åpenbart oversett at forslaget om en egen hjemmel for å lagre biometri i passet er motivert ut fra regjeringens ønske om å gi norske reisende et tilbud om fortsatt visumfri innreise når USA fra 26. oktober i år innfører kravet om biometri. Det er for øvrig korrekt når Datatilsynet peker på at fristen for implementering av biometri i EU/Schengen-borgeres pass etter Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 er i løpet av 2006.

Departementet vil også understreke at man senere vil komme tilbake til Stortinget med spørsmål om hjemmel for lagring av biometrisk informasjon i sentral database (passregister). Slik lagring er ikke foreslått i denne proposisjon.

Datatilsynet har videre hatt kommentarer til den tekstmessige omtale. Dette er så langt som mulig blitt tatt hensyn til. Likeså er kommentarene til lovforslaget omhandlet under 5.1.3 og 5.1.4.

Moderniseringsdepartementet har hatt kommentarer til den tekstmessige omtale. Dette er så langt som mulig blitt tatt hensyn til.

Barne- og familiedepartementet og Samferdselsdepartementet tilkjennegav sin støtte til det fremlagte forslaget.

4 Formålet med bruk av biometrisk personinformasjon i pass

4.1 Innledning

Forfalskning og misbruk av pass utgjør et alvorlig problem både internasjonalt og nasjonalt. Pass brukes ofte ved såkalte identitetstyverier, som ledd i internasjonale bedragerier eller for hvitvasking av penger. Muligheten for forfalskning og misbruk av pass har således stått sentralt i politiets bestrebelser på å forhindre misbruk av pass. Gjennom det internasjonale politisamarbeidet, Interpol, er det etablert et system for informasjonsutveksling blant annet knyttet til en økende utbredelse og bruk av falske pass.

Pass anvendes også ved menneskesmugling og handel med mennesker, eller for å lette gjennomføringen av annen alvorlig kriminalitet, som for eksempel terrorisme. Etter de mange flykappingene som fant sted på 70-tallet, ble det satt fokus på sikkerheten i luftfarten. Dette resulterte blant annet i utviklingen av en ICAO standard for bruk av maskinlesbare pass. ICAO har siden hatt en ledende rolle i utvikling av standarder som skal gi økt sikkerhet ved bruk av pass og reisedokumenter.

Helt siden krav om pass med ansiktsfoto ble innført som en alminnelig internasjonal standard for innreise til et annet land i årene etter første verdenskrig, har kravene til pass vært under stadig utvikling. Ved siden av behovet for å utvikle pass som er robuste mot forfalskninger, har økningen i det internasjonale samkvem, turisme, migrasjon med videre, tvunget frem løsninger som tar sikte på å være kostnadseffektive ved grensekontroll, blant annet for å unngå kødannelse og andre ulemper for de reisende. Så vel innføring av maskinlesbare pass, basert på en ICAO standard for optisk lesning av personalia i passet, som den nye standarden for bruk av biometrisk personinformasjon lagret elektronisk i passet, har som ett av sine formål å åpne for en automatisert kontroll av pass ved grensepasse-ring.

4.2 Formålet med bruk av biometriske kontrollelementer i pass

Formålet med bruk av biometrisk informasjon i passet er først og fremst å øke sikkerheten ved grensekontroll, særlig gjennom de muligheter dette gir for å hindre kriminelle i å krysse grenser under falsk identitet. Dette oppnås ved at pass

med biometrisk informasjon etablerer en sterk forbindelse mellom passet og dets innehaver. Dette innebærer at man hindrer at et ekte pass blir misbrukt av en annen enn den passet er utstedt til.

Bruk av biometriske data i kombinasjon med tilpasset leserutstyr åpner dessuten for en mer automatisert passbehandling, med tilsvarende mulighet til å opprettholde en mer effektiv grensekontroll. Den økte effektivitet vil for den enkelte reisende kunne bety at ulempene med lange køer i passkontroll vil bli redusert.

Endelig vil pass med elektronisk lagret personinformasjon gi mulighet for å kontrollere informasjonen mot eksterne registre som er koblet opp mot grensekontrollstedet, for eksempel ved at det foretas en automatisk kontroll mot registre over etterlyste personer. På tilsvarende måte kan informasjon om at vedkommende person har passert gjennom grensekontrollen lagres automatisk i eksterne registre, for eksempel der dette utgjør en del av den alminnelige kontroll med utlendingers opphold i et land. Ordningen med biometri i passet vil også åpne for at den biometriske informasjonen kan «kopieres» over i en ekstern database i grensekontrollen ved innreise.

Departementet foreslår i denne proposisjonen imidlertid bare at biometrisk informasjon innhent i grensekontroll skal slettes etter bruk, det vil si etter at kontrollen er gjennomført med verifisering av identiteten.

4.3 Virkningene for den enkelte passinnehaver

For det enkelte individ vil innføring av biometrisk informasjon i passet særlig bli merket ved endrede rutiner ved innlevering og behandling av søknad om pass. Når det gjelder bruk av ansiktsbilde, vil ikke de nye kravene om elektronisk lagring av foto nødvendigvis påvirke de ytre rutiner ved søknadsbehandlingen, siden bruken av foto som visuelt element i passet allerede er vel kjent. Det fremtidige behovet for å innhente fingeravtrykk (av 2 fingre) vil derimot være nytt for søkeren.

Ved grensekontrollen vil bruken av biometri i fremtiden kunne få en viss positiv effekt for den enkelte reisende, særlig når kontrollen blir automatisert og ulempene ved kødannelse og mer inngående personlige undersøkelser under passkontrollen blir redusert. Gjennomføring av en automatisert kontroll vil imidlertid også avhenge av andre faktorer, som kvaliteten på de biometriske

data som er innhentet ved passutstedelsen, samt kvaliteten på det utstyr og den programvare som benyttes på grensekontrollstedet. Sviktende kvalitet vil kunne resultere i at en andel av de reisende blir «avvist» i den automatiserte kontrollen, og må gjennom en ytterligere kontroll for å få verifisert sin identitet i forhold til passet. Teknologien her er imidlertid under stadig utvikling for å finne løsninger som blir sikrere og mer effektive.

Bruk av biometrisk informasjon lagret elektronisk men ukryptert i passet, vil også åpne for muligheter for kopiering og bruk av personinformasjon utenfor formålet. Her reises viktige problemstillinger i forhold til personvernet, som naturlig nok må veies mot de sikkerhetsmessige interessene, samt den generelle effekten bruken av biometriske informasjon kan ha for å forebygge identitetstyverier og annen kriminalitet.

4.4 Teknologiutvikling

De teknologiske løsninger for bruk av blant annet ansiktsgjenkjenning (bruk av ansiktsfoto) har vært under utvikling over en del år. Systemer er utprøvd og tatt i bruk enkelte steder i verden blant annet for ID-kort, men også i pass. Det er også utviklet systemer for gjenkjenning av personer via kameraopptak som kontrolleres mot digitale fotografier lagret i en database.

Den største utfordringen med hensyn til bruk av ansiktsgjenkjenning er å få på plass teknologiske løsninger som i størst mulig grad gjør bruken av pass med lagret ansiktsbiometri sikker og effektivt, både for passinnehaver og kontrollinstans. Den må dernest baseres på de etablerte tekniske spesifikasjoner (standarder) som sikrer interoperabilitet, samtidig som standardene skal ivareta kravene til datasikkerhet, herunder ektethet, integritet og konfidensialitet. Standardene for lagring av biometri i pass er utviklet, og vil bli inn tatt i ICAO-dokument 9303 versjon 2004, som pr. dato (29. april 2005) ikke er publisert³.

4.5 Gjeldende lovreguleringer

Gjeldende passlov bestemmer i § 6 at passet skal inneholde opplysninger om den enkelte person. Ut over dette er alle regler om passets innhold regulert i passforskriften. Dette gjelder blant annet krav om opptak og bruk av foto, underskrift med videre.

³ ICAO-dokumentet (ICAO-kravene) baseres delvis på tekniske spesifikasjoner (standarder) utarbeidet av Den internasjonale standardiseringsorganisasjon (ISO).

Passloven inneholder en særskilt hjemmel for etablering av passregister. Denne inneholder imidlertid ingen materielle rammer for hvilke opplysninger som kan tas inn i et slik register, utover at det «kan inneholde opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre denne lov». Det tilføyes at passloven har en generell fullmaktsbestemmelse for departementet til å gi forskrifter til loven.

Etter personopplysningsloven av 14. april 2000 nr. 31 vil bruk av biometrisk personinformasjon lagret elektronisk i passet falle inn under lovens bestemmelser. Lagring av den biometriske informasjonen i eksterne registre vil skape et særskilt behov for kontroll og hensiktsmessige rettslige rammebetingelser.

4.6 Plasseringen av endringene i passloven

Bruk av biometrisk personinformasjon i pass vil i utgangspunktet bli fanget opp av personopplysningsloven, herunder reglene om konsesjonsplikt. Bruk av biometri representerer på mange måter nye utfordringer ved håndtering av personopplysninger, blant annet gjennom muligheten for nye metoder for identifisering og verifisering av enkeltpersoner. Dette sammen med at rammene for bruk av slik informasjon må vurderes opp mot de føringer som legges i et internasjonalt samarbeid, gjør det mest hensiktsmessig å regulere personvernsspørsmålene i en særskilt lov.

Justisdepartementet er kjent med at arbeidet for bruk av biometrisk personinformasjon er på gang i flere departement. Dette gjelder blant annet bruk av biometri i sjøfolks ID-kort, samt bruk av biometri i utlendingskontrollen (blant annet visa). På det nåværende tidspunkt synes det imidlertid mest hensiktsmessig at hjemmelen for bruk av biometri i pass plasseres i passloven. Hjemmelen foreslås imidlertid utvidet til også å omfatte offisielle pass, som utstedes i medhold av lov om utenrikstjenesten av 2002, samt utlendingspass som utstedes med hjemmel i utlendingsloven av 1988.

5 Innholdet i forslaget

5.1 Lagring av biometrisk informasjon i passet

5.1.1 Bakgrunn

Elektronisk lagring av data i passet innebærer at passet skal kunne kommunisere elektronisk med

eksternt elektronisk kommunikasjonsutstyr. Bruk av biometrisk personinformasjon lagret elektronisk i passet vil således klart falle inn under det som blir regulert av personopplysningsloven.

Biometrisk personinformasjon vil bli innhentet og lagret utenfor passet i forbindelse med produksjon av passet. Det forutsettes videre at slike data må overføres sammen med passinnehaverens øvrige persondata til eksternt kommunikasjonsutstyr (databaser) i forbindelse med grensekontroll, for automatisert sammenligning og verifisering mot tilsvarende biometrisk informasjon av passinnehaveren som innhentes på stedet (for eksempel via videokamera). Denne lagringen av biometrisk informasjon utenfor passet som er en forutsetning for utstedelsen av passet, og senere for automatisert sammenligning i grensekontrollen, vil imidlertid kunne åpne for nye muligheter for bruk av personinformasjonen utenfor formålet. Her berøres viktige personvernsinteresser. Dette må underkastes særskilt regulering som for eksempel krav om sletting av data når formålet med innsamlingen er oppnådd.

På den annen side vil man som reisende ikke kunne beskytte seg mot at lovgivning og kontrollinstanser i andre land har et annet forhold til løsning av personvernsspørsmål. Allerede i dag er det en realitet at reisende til enkelte land må avgi både ansiktsfoto og fingeravtrykk i grensekontroll ved innreise. Bare internasjonale avtaler kan sikre at bruken av den biometriske informasjonen holdes innenfor bestemte rammer.

5.1.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet gikk departementet inn for at innhenting og lagring av biometrisk informasjon om passøker i form av ansiktsfoto (og fingeravtrykk) skulle lagres elektronisk i passet. Gjennom dette ville man møte internasjonale krav på området, samtidig som norske reisende til USA ville ha et tilbud om fortsatt visumfri innreise med pass utstedt etter 26. oktober i år. Det ble lagt til grunn at lagringen av den elektroniske informasjonen skulle skje i henhold til de etablerte internasjonale standarder, med tilhørende krav om blant annet sikkerhet mot manipulering og endring av informasjonen.

I høringsnotatet ble det blant annet uttalt:

«Elektronisk lagring av data i passet innebærer at passet skal kunne kommunisere elektronisk med eksternt kommunikasjonsutstyr. Bruk av biometrisk personinformasjon lagret elektro-

nisk i passet vil således klart falle inn under det som blir regulert av personopplysningsloven.

Helt avgjørende for spørsmålet om å åpne for elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i pass og reisedokumenter, er at dette er et viktig virkemiddel i det internasjonale samarbeidet for bekjempelse av alvorlig grenseoverskridende kriminalitet, blant annet terrorisme. Det vil være utenkelig for Norge å stille seg utenfor det samarbeidet som er etablert. Gjennom deltakelse i de fora som internasjonalt og nasjonalt er premissleverandør på området, vil Norge imidlertid kunne spille en aktiv rolle i utformingen av de rettslige og fysiske rammebetingelser for bruk av biometriske kontrollelementer, blant annet for å ivareta viktige hensyn til personvernet og det enkelte individ som bruker.»

5.1.3 Høringsinstansenes merknader

Datatilsynet har hatt vesentlige innvendinger, blant annet under henvisning til den usikkerhet som fortsatt er til stede med hensyn til standarder som skal ivareta hensynet til personvernet. Det er herunder blant annet pekt på at det ikke foreligger informasjon om hvordan den biometriske personinformasjonen skal sikres, at det ikke foreligger informasjon om lagringsmediets kapasitet, og at det ikke foreligger informasjon om hvordan opplysningenes integritet, ekthet, og fortrolige karakter skal sikres.

Moderniseringsdepartementet har støttet forslaget om en særskilt hjemmel for innhenting og lagring av ansiktsfoto (og fingeravtrykk), men har foreslått en omformulering for så vidt gjelder annen setning i forslaget slik:

«Informasjonen lagres elektronisk eller på annen måte slik at dens integritet, ekthet og konfidensialitet kan garanteres for og ellers være i samsvar med avtaler Norge er bundet av.»

5.1.4 Departementets vurdering

Departementet holder fast ved hovedinnholdet i høringsnotatet, men finner at det bør utdypes for å synliggjøre det som er påpekt av Datatilsynet og Moderniseringsdepartementet. Dette for å understreke behovet for sikkerhet med hensyn til ekthet, integritet og konfidensialitet.

Forslaget fra Moderniseringsdepartementet om å føye til at lagringen i passet skal ivareta «integritet, ekthet og konfidensialitet», er et krav som også blir ivaretatt gjennom de standarder

som er etablert og skal benyttes for lagringen. Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 som er folkerettslig forpliktende, inneholder også regler som skal ivareta hensynet til personvernet. Moderniseringsdepartementets forslag når det gjelder kravet om å sikre ekthet og konfidensialitet, blir dessuten ivaretatt gjennom forslaget til krav om sletting, jf. omtalen av dette under pkt. 5.2.

Det tilføyes for øvrig at Datatilsynets innvendinger dels synes å være basert på misforståelser med hensyn til de standarder for lagring av biometrisk informasjon som nå er etablert. Disse standardene tar også hensyn til sikkerhetskravene, og vil på enkelte områder kunne føre til et bedre personvern enn ved bruk av nåværende pass, blant annet gjennom en integritetssikring som vil kunne forebygge såkalte identitetstyverier.

Når det gjelder de internasjonale regler Norge vil være bundet av, følger det allerede av passloven § 10 at loven anvendes i samsvar med disse.

5.2 Rett til innsyn i og retting av lagrede biometriske data om seg selv, samt sletting av biometrisk informasjon i ekstern database

5.2.1 Gjeldende rett

Retten til innsyn i opplysninger om en selv, samt krav om retting og sletting av informasjon er i allerede i dag hjemlet i personopplysningsloven. For brukerne av informasjonen, og ikke minst for de personer dette gjelder, vil det være hensiktsmessig at reglene er inntatt sammen med reglene som hjemler bruken av den biometriske informasjonen. Med dette synliggjør man også sammenhengen med folkerettslige avtaler Norge er bundet av.

5.2.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslår departementet en egen hjemmel om retten til innsyn i opplysninger om en selv, samt retten til å kreve informasjon rettet eller slettet. Dette er i samsvar med Rådsforordningen (EF) nr. 2252/2004 art. 4, og er for øvrig innenfor rammen av gjeldende norsk rett.

Videre foreslås i høringsnotatet en regel om plikt til å slette den biometriske informasjonen som er innhentet for utstedelse av passet. Slik informasjon vil bli overført til produsent for at den skal lagres elektronisk i passet. Når passet er ferdig personalisert og kontrollert, blir dette over-skuddsinformasjon som ikke skal lagres videre i noen database.

Likeledes foreslås i høringsnotatet at den biometriske informasjonen som tas opp på passkontrollsted for å sammenligne passinnehaverens biometri (ansiktsbilde) med tilsvarende biometri lagret i passet, skal slettes etter vellykket verifisering av identiteten.

Ingen av høringsinstansene har hatt merknader til forslaget i høringsnotatet.

5.2.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en regel om rett til innsyn i de biometriske data som er lagret i passet, samt en rett til å kreve disse rettet eller slettet. Videre foreslås at biometriske data innhentet for utstedelse av pass, eller senere ved passkontroll, skal slettes straks formålet er oppnådd. Dette vil for øvrig være i tråd med gjeldende norsk rett på området.

5.3 Fullmakt for Kongen til å bestemme at reglene om biometri i pass som utstedes etter passloven også skal gjelde for pass som utstedes etter lov om utenriktjenesten (diplomtpass m.m.) og pass som utstedes etter lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingspass m.m.)

5.3.1 Gjeldende rett

Passloven gjelder ikke pass utstedt med hjemmel i lov om utenriktjenesten (diplomtpass, spesialpass og tjenestepass), eller pass utstedt etter lov om utlendingers adgang til riket (utlendingspass).

5.3.2 Høringsforslaget og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslås at reglene om å lagre biometrisk informasjon i form av ansiktsfoto også skal omfatte pass utstedt etter lov om utenriktjenesten og lov om utlendingers adgang til riket. Dette er også i samsvar med ønsker fra Utenriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet som administrerer de to nevnte passordninger.

Utenriksdepartementet har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at hjemmel for bruk av biometri i diplomat-, tjeneste- og spesialpass bør hjemles direkte i loven, under henvisning til at disse passene også omfattes av Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004.

Ingen av de øvrige høringsinstanser har hatt merknader til endringer i høringsforslaget.

5.3.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at regelen om at det skal kunne lagres biometrisk personinformasjon i passet i form av ansiktsfoto, også skal kunne gjøres gjeldende for pass som utstedes med hjemmel i henholdsvis lov om utenriktjenesten og lov om utlendingers adgang til riket, og at Kongen gis fullmakt til å bestemme dette. Departementet finner at dette også vil ivareta et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i forhold til Norges forpliktelser i forhold til Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 når det gjelder diplomat-, tjeneste- og spesialpass.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innfasing av biometriske persondata i form av et elektronisk lagret ansiktsfoto i passet vil ikke medføre vesentlige endringer for den enkelte pass søker ved søknad om pass. For pass søkerstedene, politistasjoner og utenriksstasjoner vil det måtte påregnes noen kostnader til opplæring av personell.

De økonomiske konsekvenser er i det vesentlige knyttet til at de nye passene med en elektronisk brikke blir dyrere å produsere enn eksisterende pass. Videre må det påløpe kostnader til teknisk utstyr for datafangst på pass søkerstedene (fotoskannere m.v.), samt utvikling av sentrale løsninger for elektronisk overføring og lagring av data.

Innenfor vedtatt budsjetttramme for 2005 har Justisdepartementet avsatt 24 mill. kr. til dekning av disse kostnadene. For 2006 er det anslått at merkostnadene knyttet til investeringer og økte produksjonskostnader blir 48 mill. kr. Arbeidet med anbud og kontraktsforhandlinger for oppstart av utstedelse av de nye passene vil snart være avsluttet.

Utenriksdepartementets utgifter knyttet til innføring av biometriske data i politipass vil relatere seg til utstyr for datafangst av biometriske data, kommunikasjonskostnader, bygningsmessige kostnader, opplæringsutgifter og personellkostnader. Disse utgiftene ses for øvrig i sammenheng med innføring av biometriske data i visum. Utenriksdepartementets kostnader knyttet til innføring av biometri i pass og visum anslås til 16 mill. kroner i 2005 og om lag 66 mill. kroner i 2006.

I tillegg vil innføring av biometri ha administrative og økonomiske konsekvenser for produksjon av diplomat-, spesial- og tjenestepass.

De økonomiske konsekvensene vil bli fulgt opp i forbindelse med fremleggelse av de årlige statsbudsjetter. De administrative rutiner ved selve pass søkerbehandlingen vil, med unntak av en overgang av datafangst ved hjelp av teknisk utstyr, ikke bli vesentlig endret. På sikt vil man vurdere mulighetene for å åpne for at publikum, så langt råd er, får utført sine passtjenester på nett.

Innfasing av biometrisk informasjon i norske pass tar primært sikte på å gi norske reisende et passtilbud som følger den internasjonale utvikling, og i første omgang for å møte kravet fra USA om fortsatt visumfri innreise for passinnehaver med pass utstedt etter 26. oktober 2005. På sikt vil imidlertid også Norge måtte legge opp til utplassering av leserutstyr på grenseovergangssteder for lesing og kontroll av reisedokumenter basert på biometriske kontrollelementer fra reisende fra land utenfor Schengen-området, herunder reisende med visum til Norge.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til ny § 1 tredje ledd (lovens rekkevidde)

Etter eksisterende § 1, annet ledd, gjelder passloven ikke offisielle pass utstedt etter lov om utenriktjenesten, med unntak av § 8 om passregister. Loven gjelder heller ikke for utstedelse av pass til utlendinger etter utlendingsloven.

Disse passene skal i fremtiden også omfattes av reglene om bruk av biometri. Det foreslås en hjemmel for Kongen til å bestemme at også disse passene skal omfattes av reglene om pass med biometri, herunder rett til innsyn og sletting.

Til § 6 annet ledd Innhenting av og lagring av biometrisk personinformasjon i passet

Som nytt annet ledd foreslås en hjemmel for passutstedende myndighet til å innhente biometrisk informasjon i form av ansiktsbilde, samt å lagre denne informasjonen elektronisk i passdokumentet. Det presiseres i bestemmelsen, som ellers er teknologinøytral, at hensynet til ekthet, integritet og konfidensialitet, skal ivaretas.

Til § 6a. Rett til innsyn i og retting av biometrisk informasjon om seg selv og sletting av biometrisk informasjon

Første ledd fastsetter passinnehaverens rett til innsyn i den lagrede informasjonen i passet, samt å få korrigert eller slettet feilaktige opplysninger.

Annet ledd fastsetter en plikt for passmyndigheten til å slette biometrisk personinformasjon innhentet ved utstedelse av pass så snart passet er oversendt eller utlevert passinnehaveren.

Tredje ledd gir hjemmel for å innhente biometrisk informasjon (ansiktsbilde) fra reisende som passerer grensekontrollsted.

Fjerde ledd fastsetter plikten til sletting av biometrisk personinformasjon innhentet ved passkontroll så snart kontrollen er sluttført gjennom verifisering av pass og passinnehaver.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i passloven (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i passloven (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.) i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.)

I

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde: Rett til pass

Norsk statsborger har etter søknad rett til pass etter regler gitt i eller i medhold av denne lov.

Med unntak av § 8 gjelder loven ikke diplomatpass, spesialpass og tjenstepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenrikstjenesten § 1.

Kongen kan bestemme at § 6 annet ledd (innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon i passet) og § 6 a (innsyn i og sletting av biometrisk personinformasjon innhentet for personalisering av passet og etterfølgende identitetskontroll) også skal omfatte diplomatpass, spesialpass og tjenstepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenrikstjenesten, samt utlendingspass i medhold av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, jf. § 19.

§ 6 skal lyde: Passets innhold, gyldighetstid og oppbevaring

Pass skal bare inneholde opplysninger om en enkelt person. Departementet kan likevel gi forskrifter om utstedelse av pass til organisert gruppe av reisende med felles reiseleder (fellespass).

Til bruk for senere verifisering eller kontroll av passinnehaverens identitet, kan det innhentes og lagres i passet biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto. Informasjonen lagres elektronisk eller på annen måte i passet slik at hensynet til informasjonens ekthet, integritet og konfidensialitet blir ivare tatt.

Passet er gyldig ti år etter utstedelsesdagen. Departementet kan gi forskrifter om begrenset eller forlenget gyldighetstid. Passet gjelder for alle stater. Gyldighetsområdet kan likevel begrenses for fellespass og i særlige tilfeller hvor vilkårene for passhindring er til stede.

Passinnehaveren må ikke endre passets utseende. Det skal oppbevares på en betryggende måte. Dersom det kommer bort, skal passinnehaveren straks gi melding til passmyndigheten.

Ny § 6 a skal lyde:

§ 6a. Rett til innsyn i og retting av biometrisk informasjon om seg selv og sletting av biometrisk informasjon innhentet for utstedelse av pass og til gjennomføring av passkontroll (verifikasjon) mv.

Vedkommende som passet er utstedt til har rett til innsyn i personopplysningene som er innført i passet, herunder den biometriske informasjonen, og kan kreve uriktig informasjon rettet eller slettet.

Biometrisk personinformasjon som er innhentet til bruk ved personalisering av passet, skal slettes så snart passet er oversendt eller utlevert til passinnehaver.

Biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto) kan innhentes elektronisk av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter.

Biometrisk personinformasjon innhentet i henhold til tredje ledd skal slettes så snart som mulig etter at vedkommendes identitet er verifisert mot gyldig reisedokument, eller når vedkommendes identitet er fastslått på annen måte.

II

Endringene trer i kraft straks

