

Høringsnotat

Forslag til endringer i passloven

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	3
2	Ansvar og organisering mv.	3
2.1	Gjeldende rett.....	3
2.2	ICAOs krav og anbefalinger	4
2.3	Departementets forslag.....	4
3	Passgebyret.....	6
3.1	Gjeldende rett.....	6
3.2	Departementets forslag.....	6
4	Passets gyldighetstid, mv.	7
4.1	Gjeldende rett.....	7
4.2	Departementets forslag.....	8
5	Behandling av opplysninger – personvern og informasjonssikkerhet	8
5.1	Gjeldende rett.....	8
5.2	Departementets forslag.....	9
5.2.1	Generelt om revisjonsbehovene	9
5.2.2	Kobling mot ID-kortregisteret og automatiserte biometrisøk.....	10
5.2.3	Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre myndigheter, mv.	10
5.2.4	Særlig om utlevering av opplysninger til Folkeregisteret.....	11
6	Nektelse og tilbakekall av pass, mv.....	12
6.1	Gjeldende rett.....	12
6.2	Departementets forslag.....	13
6.2.1	Generelt.....	13
6.2.2	Begrenset gyldighetsområde som alternativ til passnektelse	14
6.2.3	Begrenset gyldighetstid som alternativ til passnektelse.....	14
6.2.4	Passhindring som følge av lån til hjemreise mot sikkerhet i passet.....	15
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
8	Ikrafttredelse og overgangsregler	16
9	Merknader til de enkelte paragrafene.....	16
9.1	Merknader til endringene i passloven.....	16
9.2	Merknad til endringene i ID-kortloven	21
10	Forslag til endringer i passloven.....	22
11	Forslag til endring i ID-kortloven	25

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Politiets oppgaveløsning for passforvaltningen er i teknisk og organisatorisk endring i den pågående prosessen med å innføre nye systemer og rutiner for utstedelse av pass og nasjonale ID-kort. I denne prosessen lukkes resterende avvik i etterlevelsen av nasjonale og internasjonale regler og sikkerhetsstandarder, som blant annet påpekt av Riksrevisjonen i Dokument 1 (2015-2016). Det må sikres at nødvendige tilpasninger i passloven og nytt forskriftsverk for pass og nasjonale ID-kort med eID kan tre i kraft til planlagt produksjonsstart for nye pass og ID-kort i 2018.

Gjeldende passlov angir i hovedsak de nødvendige overordnede rammene for utstedelsen av pass, og har ikke vært gjenstand for omfattende revisjon. Det er imidlertid behov for enkelte lovendringer for å tydeliggjøre sentrale krav og støtte ny modell for organisering og styring av fagområdet. Det foreslås også at passloven får flere forskriftshjemler som gir rom for klargjøring av roller og oppgaver, og for tilpasning og harmonisering med regelverket for nasjonale ID-kort.

Skjerpede krav til bakgrunnssjekk i politidistriktene nye sentrale andrelinje for pass innebærer visse endringer i saksgangen for søknader om pass som mottas på utenriksstasjonene, jf. *punkt 2*. Passloven foreslås derfor endret slik at Kongen gir nærmere regler i forskrift om behandling og avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjonene. Passlovens bestemmelser om passgebyret og passets gyldighetstid foreslås erstattet av mer fleksible forskriftshjemler, slik også ID-kortloven er innrettet. Forslagene omtales nærmere i *punkt 3 og 4*. Videre foreslås en opprydning i forholdet mellom lov, forskrift og instruks som vil bidra til å tydeliggjøre kravene til informasjonssikkerhet og behandling av opplysninger i passregisteret, jf. *punkt 5*. I den sammenheng foreslås også en ny bestemmelse i passloven om utlevering av opplysninger fra passregisteret. Bestemmelsen legger til rette både for politiets planlagte taps- og verifikasjonstjeneste for pass og andre dokumenter, og for systematisk formidling av opplysninger til Folkeregisteret for synliggjøring av kontrollgrunnlaget for en folkeregistrert identitet. De materielle reglene om passhindringer er ikke revidert, men det foreslås enkelte presiseringer for blant annet å klargjøre politiets praksis i slike saker, jf. *punkt 6*.

Forslagene til endringer i passloven må vedtas av Stortinget før det kan fastsettes nytt forskriftsverk for pass og nasjonale ID-kort. Departementet vil så snart som mulig sende forslag til nye forskrifter på egen høring.

2 Ansvar og organisering mv.

2.1 Gjeldende rett

Passloven § 2 om passmyndighet fastslår i første ledd at pass utstedes av politiet. Det er i dag 164 passkontor i Norge, fordelt på 12 politidistrikt. Politidistriktene utsteder i overkant av 600 000 pass årlig, hvorav ca. 70 000 er førstegangsutstedelser. Etter passloven § 2 annet ledd kan pass også utstedes ved utenriksstasjoner som har fått slik myndighet. Utenriksdepartementet er administrativt ansvarlig for utstedelsen av norske pass ved utenriksstasjonene, og har bemyndiget stasjoner med utsendt tjenestemann

(ambassader og fagkonsulater, om lag 85 til sammen) til å utstede pass. Enkelte honorære konsuler er gitt myndighet til å utstede nødpass, men kun etter at samtykke er innhentet fra nærmeste fagstasjon. Utenriksstasjonene utsteder ca 19 000 pass årlig, hvorav ca 1500 nødpass. Det er Politidirektoratet som er dokumenteier og ansvarlig for utstedelsen av norske pass etter passloven. Utenriksstasjonene er faglig underlagt Politidirektoratet når de utsteder slike pass.

Passloven § 2 tredje ledd fastslår at departementet er klageinstans for vedtak etter loven. Kompetansen til å behandle klager over politidistriktenes og utenriksstasjonenes vedtak i passaker er delegert til Politidirektoratet.

2.2 ICAOs krav og anbefalinger

FNs luftfartsorganisasjon ICAO utformer krav, spesifikasjoner og anbefalinger om beste praksis for pass og reisedokumenter, blant annet om bruk av biometri og sertifikater i grensekontroll. ICAOs globale standarder for bruk av biometri i reisedokumenter er fulgt opp av EU ved Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 om biometri i pass og reisedokumenter. Forordningen er en videreutvikling av Schengen-regelverket og bindende for Norge. De viktigste tekniske ICAO-kravene er samlet i standarden Doc 9303, og Norge er forpliktet til å følge alle minstekravene i standarden.

Fordi dokumentenes tekniske sikkerhet gjør dem stadig vanskeligere å forfalske, har ICAO også gitt anbefalinger om beste praksis for selve utstedelsesprosessen. Anbefalingene skal forhindre at ekte pass og reisedokumenter tilegnes på falsk grunnlag ved utnyttelse av svakheter rundt personell, fysisk sikkerhet, informasjonssikkerhet og identitetskontroll mv. ICAO fremhever at utstedelse av alle pass og reisedokumenter skal skje i henhold til en enhetlig, standardisert og transparent prosess underlagt sentralisert tilsyn og kontroll av alle aspekter ved utstedelsen. Oppgavene rundt utstedelsen anbefales separert, slik at ikke én og samme person kan gjennomføre hele saksbehandlingsprosessen ved søknad og utstedelse.

Med bakgrunn i sikkerhetsutfordringene og de nære bindinger utstedelse av pass og reisedokumenter har med grense- og migrasjonskontroll, fremhever ICAO at funksjon for utstedelse av pass og reisedokumenter «*should be included in the national security framework of any country and be recognized as having a significant impact on national and international security.*»

2.3 Departementets forslag

Riksrevisjonen og Politidirektoratet har gjennomført analyser som viser at utstedelsesprosessen for pass har alvorlige svakheter, jf. Riksrevisjonens Dokument 1 (2015-2016) for budsjettåret 2014, Del III om Justis- og beredskapsdepartementet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke er etablert tilfredsstillende sikkerhet og kontroll med prosessen for saksbehandling og utstedelse av biometriske pass, og på at det er vesentlige mangler i etterlevelsen av relevante lover og regler. Riksrevisjonen har merknader på områdene informasjonssikkerhet, internkontroll, identitetskontroll, sporbarhet og etterkontroll og opplæring. De påpekte manglene innebærer også store avvik fra ICAOs krav og anbefalinger.

Det er iverksatt en rekke tiltak for å redusere risikoen knyttet til saksbehandling, produksjon og utlevering av pass. Instruksen for passregisteret er revidert, og det er utarbeidet maler for lokale rutiner. Politidirektoratet har også gjennomført opplæringstiltak og iverksatt systematisk tilsyn på passområdet med særlig vekt på internkontroll, opplæring og tilgangskontroll. Øvrige mangler skal lukkes som ledd i innføringen av nye systemer og rutiner for utstedelse av pass og nasjonale ID-kort. Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem og ny organisasjonsmodell sikres blant annet at alle søknader om norske pass underlegges en todelt søknadsprosess, og gjennomgår en grundigere og mer systematisk kontroll og bakgrunnssjekk mot politiets registre enn i dag. I denne prosessen vil det også bli foretatt biometriske en-til-mange sammenligningssøk ved bruk av politiets nye system for biometrisk gjenkjenning – ABIS (Automated Biometric Identification System), jf. punkt 5.2. For å lukke avvikene må det videre på plass en overordnet og helhetlig organisering og styring av fagområdet. Passregelverket må gi tilstrekkelig grunnlag og støtte for tiltakene, som gjennomføres av Politidirektoratet som ansvarlig myndighet.

Passloven § 2 om passmyndighet omhandler først og fremst myndigheten til å avgjøre søknader om pass, og uttrykker ikke hvordan passmyndigheten er organisert. Departementet foreslår å presisere i første ledd at «politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass», i samsvar med formuleringen i ID-kortloven § 2, men anser det unødvendig med ytterligere presisering av ansvarsforholdene. Politiets organisering følger av politiloven kapittel III. Ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, herunder for passutstedelsen i politidistriktene, er delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet. I utførelsen av oppgaver etter passloven er både politidistriktene og utenriksstasjonene underlagt Politidirektoratets overordnede fagansvar for passforvaltningen og behandlingsansvar for passregisteret. Nærmere regler om utøvelsen av Politidirektoratets ansvar, herunder for å utøve tilsyn og kontroll med etterlevelsen av sentrale krav etter passloven og personopplysningsloven, kan fastsettes av direktoratet i instruks, jf. også punkt 5.2.1.

Med politiets nye todelte saksbehandlingsmodell vil myndigheten til å fatte passvedtak bli omorganisert internt i politidistriktene, uten at det i seg selv krever endring av § 2 første ledd om politiets passmyndighet. Søkerne vil på vanlig måte forholde seg til passkontoret i sitt distrikt. Søknader om pass vil bli grundig undersøkt av passkontorene, men endelig avgjort av politidistriktenes andrelinje etter ytterligere kontroll i form av bakgrunnssjekk mot politiregistrene. Et positivt vedtak om pass vil, som i dag, manifestere seg ved at passet går til produksjon og «utstedes». Forskjellen er at det vil gå til produksjon fra politiets andrelinje, ikke direkte fra passkontorene. Sakene med registertreff vil bli håndtert av autorisert personell i andrelinjen, ikke av de enkelte passkontorene. Tilgangene til passregisteret og politiregistrene kan dermed begrenses, noe som vil bidra til økt informasjonssikkerhet i utstedelsesprosessen.

Det pågående arbeidet med innføring av nye systemer og rutiner har som mål å sikre at alle norske pass utstedes etter enhetlige prosesser. Arbeidet omfatter også passutstedelsen ved utenriksstasjonene, som er en viktig del av norsk passforvaltning. Det er behov for særlige vurderinger og tilpasninger som følge av at utenriksstasjonene

ligger utenfor politiets organisasjon og har andre oppgaver og bemannings- og organiseringsbehov enn norske politidistrikt. Blant annet har utenriksstasjonene allerede et styringssystem med krav til todelt søknadsbehandling («Segregation of duties» etter ISO 27001) som ivaretar viktige forbedringselement i dagens organisering av passutstedelsen i politiet. På den andre siden har ikke utenriksstasjonene de samme registertilgangene og mulighetene til å følge opp saker med registertreff som politiet. Det får betydning for saksgangen for avgjørelse av enkeltsaker når det nå for samtlige passøknader innføres mer systematiske krav til bakgrunnssjekk og oppfølging av registertreff for blant annet å hindre at pass utstedes i andres identitet.

Med nye systemer og rutiner vil en endelig beslutning om passutstedelse som hovedregel først tas etter at saken både har vært behandlet ved utenriksstasjonen og i politiets organisasjon gjennom bakgrunnssjekk og eventuell manuell behandling. Ulike kategorier saker vil kreve ulike former for oppfølging, og det vil bli utarbeidet nye prosedyrer for blant annet håndtering av søknader med registertreff. Det gir behov for mer utdypende regler om saksgangen for søknader som mottas på utenriksstasjonene enn etter någjeldende § 2 annet ledd. Bestemmelsen foreslås derfor endret slik at nærmere regler om behandling og formell avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjonene gis i forskrift. Søknad om pass vil på vanlig måte fremmes ved utenriksstasjoner som har fått bemyndigelse fra Utenriksdepartementet til å utstede pass. Utenriksstasjonenes arbeid med avklaring av identitet, statsborgerskap og andre vilkår for pass vil på samme måte som for politidistriktenes passkontor bli styrket ved innføring av et mer brukervennlig saksbehandlingssystem, bedre teknisk støtte for dokumentkontroll og klarere styrings- og ansvarslinjer. Forslag til forskriftsregler vil bli utarbeidet i samarbeid med Utenriksdepartementet.

3 Passgebyret

3.1 Gjeldende rett

Passloven § 3 angir grunnvilkårene for å få pass. Etter 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.

Passgebyret var opprinnelig knyttet til rettsgebyret. Ved lov 21. desember 2005 nr. 133 om endringer i passloven ble passgebyret fastsatt til et fast beløp som videreførte daværende gebyr på kr 990 for pass til voksne, og kr 450 for pass til barn. Ved lov 21. desember 2007 nr. 124 og lov 15. juni 2007 nr. 35 ble passgebyrene redusert til nåværende størrelse på henholdsvis kr 450 for pass til voksne og kr 270 for pass til barn. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2008, og var et ledd i tilpasningen til regjeringens retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger (rundskriv R-112/2006, nå erstattet av rundskriv R-112/15).

3.2 Departementets forslag

Etter bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering skal gebyrer i utgangspunktet ikke være høyere enn statens produksjonskostnader for den aktuelle tjenesten. Retningslinjene innebærer også at gebyrene skal undergis jevnlig (årlig)

evaluering for å sikre kostnadseffektiv drift. Det er ikke gjort for passgebyret, som har stått uendret siden 2008.

Anskaffelsen av nye produkter og tjenester for pass og ID-kort, herunder nytt felles saksbehandlingssystem, nødvendiggjør også en gjennomgang av gebyrets beregning og betaling. Reguleringen av gebyret bør være mer fleksibel, og gi rom for differensiering av gebyret etter de ulike passtypene (ordinære pass, ekstrapass, midlertidig pass, mv.). Gebyret bør også knyttes til søknad om pass, ikke til utstedelsen av pass. På denne bakgrunn foreslås bestemmelsen om passgebyrets størrelse i passloven § 3 fjerde ledd opphevet, og erstattet av en hjemmel til å gi regler om passgebyret i forskrift.

Den foreslåtte forskriftshjemmelen tydeliggjør at reguleringen av gebyret knyttes til *søknad* om pass, jf. også forskriftshjemmelen i ID-kortloven § 14 første ledd bokstav b. I dag tilbakebetales passgebyret dersom søknaden avslås, til tross for at saksbehandlingen er mer ressurskrevende for disse søknadene. Ny gebyrmodell er under utarbeidelse og vil bli redegjort for sammen med departementets forslag til nye forskrifter om passgebyr.

4 Passets gyldighetstid, mv.

4.1 Gjeldende rett

Passloven § 6 gir regler om passet innhold, gyldighetstid og oppbevaring. Bestemmelsens tredje ledd fastslår at passet er gyldig i ti år etter utstedelsesdagen, og gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om begrenset eller forlenget gyldighetstid. Slike regler er gitt i passforskriften § 12, som omhandler begrenset gyldighetstid for pass til mindreårige under 16 år, for personer som kan miste sitt norske statsborgerskap, for ekstrapass og midlertidig pass, og for personer som gjentatte ganger har tapt sitt ordinære pass.

Som det fremgår av punkt 3.3, er ordinære norske pass til personer over 16 år gyldige i ti år etter utstedelsesdagen, jf. passloven § 6 tredje ledd. Gyldighetstiden for pass til barn følger av passforskriften § 12. Gyldighetstiden er henholdsvis 2 år for barn under 5 år, 3 år for barn mellom 5 og 10 år, og 5 år for barn mellom 10 og 16 år. Ekstrapass kan gis maksimalt 2 års gyldighet, nødpass maksimalt 1 år. I tillegg gir passforskriften § 12 regler om fastsettelse eller begrensning av gyldighetstid i enkelte særlige situasjoner, herunder om begrensning av gyldighetstiden for pass til søkere som ikke har oppbevart tidligere pass betryggende.

Regler om ID-kortets gyldighetstid skal fastsettes i forskrift, jf. ID-kortloven § 14 første ledd bokstav a. I Prop. 66 L (2014-2015) punkt 9.1.3 viste departementet til at de praktiske detaljene i ordningen vil bli klarlagt gjennom anskaffelsesprosessen, som dermed vil gi bedre grunnlag for å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av de to alternativene (fem eller ti år), og herunder tilpasning til løsningen for eID. Departementet viste videre til at det må fastsettes nærmere regler i forskrift om begrenset gyldighetstid for barn under en viss alder.

4.2 Departementets forslag

Departementet foreslår en opprydning i passloven § 6. For det første foreslås hjemmelen til å gi forskrifter om utstedelse av pass til organisert gruppe av reisende med felles reiseleder (fellespass) opphevet. Fellespass er et dokument som ikke lenger er i bruk. Ordningen bygger på den europeiske konvensjonen av 16. desember 1961 om reiser for ungdom på fellespass, og ble etablert på en tid da det var vanlig at barn var innført i foreldrenes pass. Det var derfor et behov for et fellespass når ungdom uten egne pass deltok på en reise f.eks. i regi av skole, korps etc. I Norge ble ordningen med innføring av barn i foreldrenes pass avviklet ved passloven i 1997. De siste passene med innførte barn utløp i 2007.

Passloven § 6 tredje ledd første punktum foreslås også opphevet, slik at passets alminnelige gyldighetstid ikke lenger lovreguleres men fastsettes i forskrift. Disse endringene vil gjøre reguleringen av gyldighetstiden mer fleksibel, noe som generelt er ønskelig av sikkerhetshensyn. Av samme grunn er heller ikke ID-kortets gyldighetstid lovfestet.

Det er ulike argumenter for og i mot kortere gyldighetstid på passene. Etter ICAOs regler kan passets gyldighetstid være fem eller ti år. I Europa, som i verden for øvrig, er det ulike valg av gyldighetstid. Svenske og finske pass har fem års gyldighet. Departementet vurderte behovet for å sette ned gyldighetstiden for norske pass i forbindelse med at de fikk fingeravtrykk, men fant den gang ikke noe behov for det, jf. Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) punkt 5.4.1. Som ledd i anskaffelsen av nye produkter og tjenester for utstedelse av pass og nasjonale ID-kort foretas det nye vurderinger av om hensyn til teknologibeskyttelse, teknisk levetid for sikkerhetsmekanismene og kvaliteten på opplysningene tilsier at gyldighetstiden reduseres til fem år. Departementet vil komme tilbake til disse spørsmålene i høringen av forslag til forskriftsregulert gyldighetstid for pass og nasjonale ID-kort.

5 Behandling av opplysninger – personvern og informasjonssikkerhet

5.1 Gjeldende rett

Politiets behandling av opplysninger til forvaltningsvirksomhet reguleres i utgangspunktet av personopplysningsloven, men suppleres av passlovens særregler om behandling av opplysninger i passregisteret. Passloven § 8 gir både overordnede og mer detaljerte regler om opprettelsen av et passregister, hvilke passtyper (ordinært pass, diplomatpass og utlendingspass) og opplysninger som kan registreres, hvem som har tilgang til registeret, og hvem som er behandlingsansvarlig (Politidirektoratet). Regler om hvem som kan benytte opplysningene i passregisteret innenfor lovens formål (passutstedelse, ID-kortutstedelse, grensekontroll) følger av fjerde ledd.

Passloven § 8 suppleres av passforskriften § 13, som gir utfyllende og til dels overlappende regler om hvilke opplysninger som kan registreres og om tilgang til opplysningene innenfor passlovens formål. Regler om bruk av opplysningene i passregisteret til andre (politimessige) formål følger av passloven § 8 a.

Passinnehaver har etter passloven § 6 a første ledd rett til innsyn i personopplysninger som er innført i passet og i passregisteret, herunder den biometriske informasjonen, og kan kreve uriktige opplysninger rettet eller slettet. Passloven § 6 a gir dessuten særregler om sletting av biometrisk personinformasjon som mellomlagres hos produsent i forbindelse med personalisering (personliggjøring) av pass, og om sletting av biometrisk personinformasjon innhentet til gjennomføring av passkontroll.

Politidirektoratets instruks for passregisteret av juli 2015 gir nærmere regler om oppgaver og ansvar ved behandling av opplysninger i passregisteret, og skal sikre at opplysningene behandles i samsvar med personopplysningsloven, personopplysningsforskriften og annet relevant regelverk.

5.2 Departementets forslag

5.2.1 Generelt om revisjonsbehovene

Selv om de sentrale reglene om behandling av opplysninger i passregisteret i hovedsak er på plass, er det nødvendig å påse at regelverket samlet sett er tydelig og tilgjengelig, og gir tilstrekkelig støtte for overordnet organs og lokalt personells etterlevelse.

Departementet ser i den sammenheng behov for en del redaksjonelle, språklige og innholdsmessige endringer i passlovens regler om behandling av opplysninger, og for en omstrukturering av forholdet mellom lov, forskrift og instruks.

Under arbeidet med ny ID-kortlov i 2014-2015 gjorde departementet en vurdering av hvordan de overordnede reglene om behandling av opplysninger i det tilsvarende ID-kortregister burde utformes. ID-kortloven danner derfor modell for departementets forslag til nye paragrafer i passloven om tilgang (rett til direkte søk) til opplysningene i passregisteret (någjeldende § 8 fjerde ledd), utlevering av opplysninger til andre innenfor lovens formål (per i dag ikke særskilt regulert i passloven) og utlevering av opplysninger til andre formål (någjeldende § 8 a). Det foreslås videre en ny forskriftshjemmel i § 8, slik at nærmere regler om hvilke opplysninger som kan registreres, hvem som er behandlingsansvarlig og om innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger i passregisteret kan samles og utdypes i forskrift.

Det bør som ledd i arbeidet med nytt forskrifts- og instruksverk vurderes regler som i større grad tydeliggjør innholdet i Politidirektoratets behandlingsansvar, blant annet hva gjelder opplysninger i passregisteret om passtyper som utstedes av Utenriksdepartementet etter utenrikstjenesteloven, jf. passloven § 1 annet ledd. Personopplysningsloven stiller klare krav til planlagte og systematiske tiltak for å sikre informasjonssikkerhet og internkontroll, og det utvikles nå prosedyrer og tiltak for å styrke tilgangsstyringen for passregisteret og lukke øvrige avvik i etterlevelsen av disse kravene. Nye systemer for tilgangsstyring, internkontroll og sikkerhetsrevisjon vil bli fulgt opp med en egen tilsyns- og revisjonsfunksjon i Politidirektoratet. Instruks og rutiner for Politidirektoratets utøvelse av overordnet fag- og behandlingsansvar må i større grad enn i dag dekke utenriksstasjonenes passutstedelse, som med nødvendige tilpasninger forutsettes underlagt samme tilsyn og revisjon som politidistriktene.

5.2.2 *Kobling mot ID-kortregisteret og automatiserte biometrisøk*

ID-kortloven § 9 første ledd tydeliggjør at det nasjonale ID-kortregisteret kan kobles til passregisteret. Som departementet viste til i Prop. 66 L (2014-2015), vil det være avgjørende for ID-kortordningens sikkerhet og tillit at opplysningene kan kontrolleres mot opplysningene i passregisteret. Innholdsmessig samordning av opplysningene i de to registrene er viktig for effektiv søknadsbehandling både for pass og ID-kort, og departementet foreslår at koblingen tydeliggjøres tilsvarende i passloven § 8.

Innføringen av politiets system for biometrisk gjenkjenning (ABIS) vil gjøre det mulig å foreta automatiserte en-til-mange-søk i og mellom politiets forvaltningsregistre med biometriske opplysninger. Denne søkefunksjonaliteten gir mulighet til å kontrollere om en pass- eller ID-kortsøker tidligere har søkt om ID-dokumenter fra politiet i en annen identitet. Slike søk er derfor også en forutsetning for å forhindre at utstedelsesprosessen «hvitvasker» en dobbel identitet, eller en identitet som er stjålet eller lånt fra en annen norsk borger. Automatiserte søk mot de biometriske ansiktsfotoene i både pass- og ID-kortregisteret skal derfor utføres rutinemessig før utstedelse av pass og ID-kort, jf. også punkt 3.2.3. Behovet for nærmere regler om gjennomføring av automatiserte søk vil bli vurdert i forskriftsarbeidet.

5.2.3 *Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre myndigheter, mv.*

Personopplysningslovens utgangspunkt er at opplysninger kan utleveres dersom det gjøres som ledd i det formålet opplysningene er innhentet for. Opplysningene i passregisteret er innhentet med formål om å sikre at pass utstedes i korrekt identitet til personer som fyller vilkårene for pass. I forlengelsen av dette må det også være mulig for andre å få utlevert opplysninger som gjør det mulig å kontrollere om bruken av passet samsvarer med opplysningene som er registrert om passet. Identitetsmisbruk og bruk av falske dokumenter er en samfunnsutfordring, og det nedlegges mye arbeid i å få en tryggere, mer effektiv og helhetlig ID-forvaltning med bedre kontrollverktøy. Regjeringen har blant annet foreslått å øke bevilgningen slik at det kan tilbys en taps- og verifikasjonstjeneste til private og offentlige for kontroll av norske og utenlandske ID-dokumenters ekthet, samt tapskontroll for norske pass og nasjonale ID-kort, jf. Prop. 1 S (2016-2017) for Justis- og beredskapsdepartementet, punkt 7.2.2.

Taps- og verifikasjonstjenesten vil være tilkoblet registrene for offentlig utstedte norske dokumenter (pass, nasjonalt ID-kort, oppholdskort, asylsøkerbevis) og politiets tjenester for ekthetskontroll av dokumenter med elektronisk brikke. Tapstjenesten kan også tas i bruk for dokumenter uten elektronisk brikke. Tjenesten kan gjøres tilgjengelig på internett, slik at den kan benyttes av alle offentlige og private aktører som tar i bruk dokumentlesere for å kontrollere et fremvist dokument. Departementet foreslår derfor også å presisere i passloven at opplysninger fra passregisteret kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere passinnehavers identitet eller passets ekthet. Slik utlevering av opplysninger om innehaveren fra passregisteret bør kunne skje ved direkte søk som går ut på treff eller ikke-treff, sml. ID-kortloven § 11 og Prop. 66 L (2014-2015), punkt 10.4.3. Direkte tilgang til de nødvendige registrene i form av treff eller ikke-treff («rødt eller grønt lys») vil være en praktisk og effektiv måte å kontrollere opplysningene på, uten at det kontrollerende organet får innsyn i personopplysningene. ID-kortloven legger ingen begrensninger på hvem som kan få

utlevert opplysninger fra ID-kortregisteret, og det foreslås heller ingen begrensninger i passloven. Både offentlige og private organer og aktører bør kunne kontrollere om et fremvist pass eller ID-kort er ekte, og om det er meldt tapt eller stjålet.

I passregisteret er det også tekniske opplysninger om selve passet, som dokumentnummer, hvor det er utstedt, begrensninger i dokumentets gyldighet (for eksempel begrenset gyldighetstid eller gyldighetsområde), eventuell reiserute, mv. Slik informasjon, som ikke er knyttet til innehaveren eller innehaverens passhistorikk, er svært relevant for kontroll av passet som reisedokument i utlandet, og bør kunne utleveres i tillegg til opplysningene fra passregisteret som dekkes gjennom treff eller ikke-treff i taps- og verifikasjonstjenesten.

Offentlige organer og private aktører kan ha behov for mer utfyllende opplysninger fra passregisteret for å fremme sine oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Dette kan være opplysninger som omfattes av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Forvaltningsloven § 13 b gir ikke hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra passregisteret i slike situasjoner, og utlevering ville derfor nødvendiggjøre en særskilt utleveringshjemmel i passloven.

Departementet har inntatt et forslag til slik utleveringshjemmel i mottakers interesse i lovutkastet, men vil foreta en nærmere vurdering i lys av høringsinstansenes syn på det reelle behovet for en slik bestemmelse, herunder om hvilke opplysninger som anses relevante. Forutsetningen for utlevering etter passloven må under enhver omstendighet være at det dreier seg om konkrete opplysninger fra personens passhistorikk som kan kaste lys over identitetsspørsmålet. Det vil i den henseende også være nær sammenheng mellom formålet med innhenting av opplysningene, og formålet de skal brukes til etter utlevering. En eventuell hjemmel må suppleres av nærmere regler i forskrift om hvem det kan utleveres opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres, kriterier for utlevering, mv.

5.2.4 Særlig om utlevering av opplysninger til Folkeregisteret

Forholdet mellom passregisteret og Folkeregisteret som statens sentrale register med opplysninger om befolkningen, står i en særstilling. Det forutsettes å være samsvar mellom de folkeregistrerte opplysningene om en person og opplysningene i utstedte pass. Ved avdekking av falske identiteter i passregisteret skal politiet sende melding til Folkeregisteret. I forslaget til ny folkeregisterlov foreslås en ny ordning som vil gjøre det mulig å registrere en identitet som «unik» i Folkeregisteret dersom Folkeregisteret kan knyttes til justisforvaltningens registrering av biometri, jf. Prop. 164 L (2015–2016) Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven), punkt 10.3:

«Med en slik knytning mellom biometriske opplysninger og Folkeregisteret vil en identitet kunne registreres i Folkeregisteret som unik. Folkeregisteret skal ikke inneholde biometriske data om den enkelte, men det vil fremgå av registeret om identiteten er unik i Norge, dvs. at det foreligger biometriske opplysninger om personen og at disse er sjekket for unikhets mot øvrige biometriregistreringer. Flere rettslige og tekniske forhold må utredes nærmere og avklares før det eventuelt kan etableres «unik» identitet i Folkeregisteret, og det vil være et langsiktig prosjekt å fylle registeret med kvalifiserte opplysninger om unik identitet.»

I tråd med intensjonen i forslaget til ny folkeregisterlov - og med forbehold om at forslaget vedtas av Stortinget - foreslår departementet å presisere i passloven at opplysning om passutstedelse kan utleveres til Folkeregisteret. Tilsvarende presisering foreslås i ID-kortlovens utleveringsbestemmelse. Registrering av ansiktsbiometri i pass- og ID-kortregistrene og den nye funksjonen med automatiserte biometriske sammenligningssøk skal sikre entydig registrering, og bidra til å forhindre at en person som allerede er registrert med biometri i Norge gis anledning til å opptre med andre identiteter, jf. også punkt 5.2.2. Formålet med en knytning mellom opplysninger om utstedte pass og ID-kort og Folkeregisteret er å forhindre at samme person benytter flere identiteter i Norge, og er således nært beslektet. Det vil være tilstrekkelig med en enkel opplysning om at det rent faktisk er utstedt et pass eller nasjonalt ID-kort på det aktuelle fødselsnummeret, ettersom utstedelsen i praksis forutsetter at det også er utført et biometrisk sammenligningssøk mot tidligere registreringer i pass- og ID-kortregistrene. Departementet har derfor i utgangspunktet ikke betenkeligheter med å legge til rette for en slik fremtidig knytning til Folkeregisteret i pass- og ID-kortlovene, men understreker at øvrige forutsetninger for at en knytning skal fungere etter hensikten må utredes nærmere. Herunder blant annet muligheten til å føre kontroll også mot ansiktsbiometrien som er registrert i utlendingsdatabasen.

6 Nektelse og tilbakekall av pass, mv.

6.1 Gjeldende rett

De materielle vilkårene for å avslå en søknad om pass følger av passloven § 5 første til tredje ledd. Vedtak om passhindring skal hindre at pass misbrukes i kriminell virksomhet, at pass kommer på avveie ved at passinnehaver taper pass gjentatte ganger, og at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv eller er ilagt frihetsberøvelse eller andre opplistede innskrenkninger, forlater landet.

Passloven § 5 siste ledd fastslår at pass ikke må nektes uten at tungtveiende hensyn taler for det, og markerer at enkeltindividets rett til pass står sterkt. Ved avgjørelsen skal det tas i betraktning hvilken betydning pass vil ha for søkeren, og dermed foretas en forholdsmessighetsvurdering der samfunnets interesser veies opp mot konsekvensene for den det gjelder. Etter annet ledd (som gir adgang til passnektelse når det foreligger lovhjemlede forpliktelser) skal det særlig vurderes om søkeren vil unndra seg iverksettelse av den aktuelle lovhjemlede forpliktelsen.

Etter passloven § 6 tredje ledd kan passets gyldighetsområde begrenses «*i særlige tilfeller hvor vilkårene for passhindring er til stede.*» Det er dessuten etablert praksis at en person som etter en konkret vurdering er nektet pass etter § 5 annet og tredje ledd likevel kan få utstedt et pass med begrenset gyldighetstid hvis sterke velferdsmessige grunner taler for det, jf. PODs rundskriv 2015/002 *Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker ihht passloven m/forskrifter* (RPOD-2015-002) punkt 8.3.6. Passets gyldighetstid skal da settes til det tidsrom som er nødvendig for å gjennomføre reisen.

Passloven § 6 siste ledd fastslår at passet skal oppbevares på betryggende måte, at passinnehaver straks skal gi melding til passmyndigheten dersom det kommer bort, og at pass som er meldt tapt ikke kan tas i bruk igjen. Bestemmelsen tydeliggjør at passet

er et viktig dokument og skal behandles deretter. Bestemmelsen reflekterer også at pass på avveie utgjør en sikkerhetsrisiko. Tap av pass indikerer at passet ikke oppbevares betryggende, og kan derfor gi grunnlag for vedtak om innlevering og passnekt etter passloven § 5 tredje ledd bokstav e, jf. § 7 første ledd bokstav e. Alternativt kan det i slike tilfeller utstedes pass med begrenset gyldighetstid, jf. passforskriften § 12 siste ledd. Nærmere retningslinjer for behandling av saker om gjentatte tap av pass er gitt i RPOD-2015-002, punkt 8.3.4.

Passloven § 7 gir også hjemmel til å kreve passet innlevert hvis de generelle vilkårene for å få pass etter §§ 3 og 4 ikke er til stede, hvis det foreligger passhindringer etter § 5, hvis passet er manipulert, skadet eller slitt, eller dets opplysninger ikke lenger svarer til innehaverens utseende. I alle disse tilfellene fatter passmyndighetene et forvaltningsvedtak som innebærer at passet ikke lenger skal kunne brukes til grensepassering. Etter passloven § 7 siste ledd kan politiet ta beslag i passet hvis krav om innlevering ikke etterkommes. Politiet kan i inntil 3 uker ta beslag i pass som forevises i passkontroll, og som antas å kunne kreves innlevert etter første ledd.

Pass som er vedtatt innlevert/tilbakekalt registreres som ugyldige i passregisteret, jf. passforskriften § 13 første ledd. Passet vil dermed automatisk bli ugyldiggjort for grensepassering, uavhengig av om det fysisk er innlevert til passmyndigheten.

Generelle saksbehandlingsregler for vedtak etter passloven følger av forvaltningsloven. Passloven og passforskriften gir ikke ytterligere regler om behandlingen av saker om nektelse, tilbakekall og tap av pass. Det er imidlertid gitt omfattende retningslinjer om behandlingen av saker om passnektelse og tilbakekall i RPOD-2015-002, punkt 8 til 10.

6.2 Departementets forslag

6.2.1 Generelt

Myndighetenes adgang til å nekte, tilbakekalle og beslaglegge pass er inngripende tiltak, og skal ha klar forankring i regelverket. Det har de også i passloven § 5, jf. § 7, men departementet ser behov for å løfte deler av praksis og enkelte grunnleggende prosessuelle krav til loven. Reglene om oppbevaring, innlevering og beslag av pass foreslås omredigert og modernisert i tråd med de tilsvarende bestemmelsene i ID-kortloven §§ 7 og 8. Departementet foreslår blant annet å tydeliggjøre passloven § 7, slik at det klart fremgår at det i de aktuelle tilfellene treffes vedtak om *tilbakekall* av det utstedte passet. Plikten til å innlevere passet er en konsekvens av at passet ikke lenger er gyldig. Det treffes ikke eget vedtak om innlevering, men det foreslås presisert i loven at passet skal innleveres når det er vedtatt tilbakekalt, sml. ID-kortloven § 8 tredje ledd.

Departementets forslag 20. januar 2016 til ny hjemmel i § 5 tredje ledd for å nekte pass (eller kreve passet innlevert) dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, følges opp separat.

Departementet har ikke gjennomgått øvrige materielle vilkår for å nekte eller tilbakekalle pass som ledd i arbeidet med tilpasninger til nye systemer og prosesser for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort. Enkelte problemstillinger rundt behandlingen av slike saker foreslås imidlertid fulgt opp i dette lovarbeidet, jf. under. Behovet for å

løfte deler av praksis fra rundskriv til forskrift, for eksempel når det gjelder konsekvensene av gjentatte tap av pass, vil bli vurdert i forskriftsarbeidet.

6.2.2 *Begrenset gyldighetsområde som alternativ til passnektelse*

Hovedregelen er at det ikke skal utstedes pass hvis vilkårene for passhindring er til stede. Etter departementets syn bør imidlertid passloven tydeliggjøre at det er en reell adgang til å få utstedt pass med begrenset gyldighetsområde eller begrenset gyldighetstid når det ikke svekker formålet med passhindringen. I høringen av departementets forslag til ny hjemmel for å nekte pass dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, spilte også noen av høringsinstansene inn at begrensning i passets gyldighetsområde burde vurderes som et mindre inngripende alternativ til fullstendig passnektelse i slike saker.

En annen klar hovedregel, som også fremgår av loven, er at passet skal gjelde for alle stater. For de fleste passhindringsgrunnene vil ikke begrensninger i gyldighetsområdet være et reelt alternativ. I tilfeller der nektelsen er begrunnet i mistanke om at formålet er ulovlig virksomhet (både etter gjeldende bestemmelse, som typisk brukes ved mistanke om seksuelle overgrep mot mindreårige, og etter den foreslåtte bestemmelsen om terror) vil imidlertid begrensninger i gyldighetsområdet i visse tilfeller kunne være tilstrekkelig. Departementet foreslår at adgangen til å begrense gyldighetsområdet tydeliggjøres ved direkte forankring i passloven § 5 siste ledd, til erstatning for någjeldende mer indirekte regulering i § 6.

Departementet har vurdert om avgrensningen til «særlige tilfeller» bør fjernes, ettersom adgangen etter sin karakter kun vil være aktuell i de få tilfellene der passhindringen har en mer eller mindre klar geografisk tilknytning. Den någjeldende avgrensningen foreslås imidlertid videreført, fordi den bidrar til å understreke de helt sentrale prinsippene om at et pass skal gjelde overalt, og som hovedregel ikke skal utstedes når det foreligger passhindring. Det bør med andre ord heller ikke gis inntrykk av at det i disse sakene vil være «kurant» å få et pass med begrenset gyldighetsområde. Det kan være krevende å vurdere om begrenset gyldighetsområde i realiteten vil være tilstrekkelig til å oppnå formålet med passhindringen, og det bør også av den grunn være en snever unntaksregel.

6.2.3 *Begrenset gyldighetstid som alternativ til passnektelse*

Det fremgår av RPOD-2015-002 punkt 8.3.6. at personer som er nektet pass etter passloven § 5 annet og tredje ledd kan få utstedt et pass med begrenset gyldighetstid dersom sterke velferdsmessige grunner taler for det. Dette vil typisk kunne være ved prekære behov for å være tilstede hos nærstående i utlandet. Departementet foreslår at gjeldende praksis med å utstede pass med begrenset gyldighetstid når det foreligger passhindringer forankres sammen med begrensningen i gyldighetsområde i passloven § 5 siste ledd. Slik bestemmelsen foreslås formulert, gjelder vilkåret om «*særlige tilfeller*» både begrensninger i gyldighetsområde og begrensninger i gyldighetstid. Språklig avviker vilkåret fra gjeldende retningslinjers krav til «*sterke velferdsmessige grunner*», men er ikke ment å innebære realitetsendring.

6.2.4 Passhindring som følge av lån til hjemreise mot sikkerhet i passet

Etter denne bestemmelsen kan pass nektes utstedt (eller tilbakekalles etter § 7 første led bokstav b) *«dersom søkeren har fått lån til hjemreise fra en norsk representasjon i utlandet mot sikkerhet i søkers pass, og tilbakebetaling av lånet ikke har funnet sted»*. Utenriksstasjonene innvilger imidlertid ikke nødlidenhetslån med sikkerhet i passet, da det kan være til hinder for innehaverens retur til Norge. Et eventuelt vedtak om passnekt eller tilbakekall av pass vil først være aktuelt etter hjemkomst. Bestemmelsen er derfor lite praktisk i sin nåværende form. Anvendelsen fremgår heller ikke klart av forarbeidene, jf. de spesielle merknadene til § 5 tredje ledd i Ot.prp. nr. 61 (1996-1997) Om lov om pass (passloven):

[Tredje ledd] inneholder en konkret oppregning av situasjoner som kan gi passmyndigheten adgang til å nekte å utstede pass. Dette går bl.a på situasjon der vedkommende har misbrukt pass tidligere, eller hvor vedkommende har mottatt midler fra det offentlige til hjemreise og tilbakebetaling ikke har funnet sted. Ved innvilgelse av lån til hjemreise, vil vedkommende utenriksstasjon kunne sørge for at passet innleveres som sikkerhet. Någjeldende passinstruks gjelder person som oppholder seg i riket. Utkastet har fjernet denne begrensningen. Som passlovutvalget påpeker, kan det tenkes at søker som oppholder seg i utlandet har et særlig behov for pass for å komme seg hjem, jf utkastets fjerde ledd. Det skal som regel svært mye til for å nedlegge passforbud etter denne bestemmelsen. Dette er for øvrig i samsvar med den gjeldende praksis.

Departementet vil foreta en nærmere vurdering av om bestemmelsen bør oppheves.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i passloven er et ledd i det flerårige arbeidet med å modernisere utstedelsen av pass og realisere ordningen med nasjonalt ID-kort. Politidirektoratet har nylig signert kontrakt om levering av produkter og tjenester for utsendelse og forvaltning av norske pass, ID-kort med e-ID, oppholdskort og andre relevante dokumenttyper. Kontrakten inkluderer blant annet:

- Leveranse og tilpassing av system for timebestilling på nett og nytt saksbehandlingssystem for pass og nasjonalt ID-kort for politiet med tilhørende vedlikeholdstjenester
- Utstyr for opptak av biometri, køhåndtering, betaling, dokumentlesere, selvbetjeningsutstyr mv. enten for kjøp med mulighet for supporttjenester, eller som en tjenestebasert driftsleveranse
- Produksjon, personalisering og distribusjon av pass og ID-kort.

Anskaffelsen gjennomføres av Politidirektoratets IDeALT-program, og er finansiert gjennom bevilgninger over Justis- og beredskapsdepartementets budsjett.

De foreslåtte lovmessige tilpasningene til innføringen av nye systemer og rutiner medfører ikke økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Nytt saksbehandlingssystem vil tilrettelegge for mer effektiv og standardisert søknadsbehandling. Forslaget om nærmere regulering i forskrift av hvilke saker som kan avgjøres på utenriksstasjonene åpner for at politiet overtar deler av avgjørelsesmyndigheten, jf. punkt 2.3. Samlet sett antas ikke endringen å medføre

vesentlige administrative konsekvenser for utenriksstasjonene, for politiet eller for publikum. Nærmere vurderinger vil bli foretatt i samråd med Utenriksdepartementet som ledd i det videre arbeidet med innføringen av nye systemer og rutiner og utarbeidelsen av ny passforskrift.

Innføringen av nye systemer og rutiner for utstedelsen av pass og nasjonale ID-kort vil påvirke utgiftene til leverandør, IKT-kostnader og personellkostnader. Endringene i utgiftsbildet innebærer at passgebyret må vurderes, uavhengig av om det er lov- eller forskriftsregulert. Overføring til forskrift vil også gjøre det lettere å justere gebyret jevnlig i henhold til statlige retningslinjer. Departementet vil komme tilbake til fastsettelsen av passgebyr i høringsnotatet med forslag til nytt forskriftsverk for pass og ID-kort, jf. også punkt 3.

8 Ikrafttredelse og overgangsregler

Ikrafttredelsen av ID-kortloven, endringer i passloven og nye forskrifter om pass og nasjonalt ID-kort med eID vil bli tilpasset produksjonsstart for nye pass og nasjonale ID-kort. Produksjonen av de nye dokumentene skal etter planen starte våren 2018, ved ett eller flere utvalgte passkontor. Utstedelsen ved øvrige passkontor vil følge suksessivt i henhold til Politidirektoratets gjennomføringsplan. ID-kortloven vil dermed tre i kraft før det blir landsdekkende adgang for publikum til å få utstedt et nasjonalt ID-kort.

Etter ID-kortloven § 16 trer loven i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Paragrafen gir adgang til å sette i kraft de enkelte bestemmelsene i ID-kortloven til forskjellig tid. Passloven foreslås endret tilsvarende, slik at for eksempel enkelte forskriftshjemler ved behov kan settes i kraft før andre endringer. Eventuelle behov for overgangsregler knyttet til søknadsprosess, passgebyr, mv. er foreløpig ikke avklart. Departementet foreslår derfor også å presisere i passloven at Kongen kan gi overgangsregler i forskrift.

9 Merknader til de enkelte paragrafene

9.1 Merknader til endringene i passloven

Til § 1 Rett til pass

I annet og tredje ledd er lovhenvisningene endret til offisielle korttitler. Henvisningen i tredje ledd til passloven § 6 a er endret i samsvar med endringen i bestemmelsens innhold og overskrift. Forskrift 30. september 2005 nr. 1113 om at passlovens § 6 annet ledd og § 6a også skal omfatte diplomatpass, spesialpass og tjenestepass mv. vil bli endret tilsvarende.

Etter annet ledd gjelder någjeldende § 8 og § 8 a også for diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt med hjemmel i utenriktjenesteloven. Henvisningen til någjeldende overskrifter er oppdatert. Den innholdsmessige omredigeringen av någjeldende § 8 og § 8 a ikke ment å innebære endringer i gjeldende rett etter passloven § 1 annet ledd.

Til § 2 Ansvarlig myndighet

Ordlyden i paragrafens første ledd poengterer i likhet med ID-kortloven § 2 at politiet er *ansvarlig myndighet* for utstedelsen av pass (og ID-kort). Politidistriktene treffer vedtak om innvilgelse eller avslag på søknad om pass, men utfører ikke alle elementer i utstedelsesprosessen. Produksjonen av de enkelte passene foregår etter kontrakt med ekstern leverandør, i samsvar med reglene i og i medhold av passloven.

Annet ledd første punktum viderefører någjeldende ordning med at pass (bare) kan utstedes av norsk utenriksstasjon som har fått bemyndigelse fra Utenriksdepartementet som administrativt ansvarlig for utenriksstasjonenes virksomhet. Annet punktum er nytt, og innebærer at det vil bli gitt nærmere regler i forskrift om behandling og avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjon. Forskriftshjemmelen åpner derfor også for et skille mellom myndigheten til å fatte det formelle vedtaket i saken og myndigheten til å stå som «utsteder» i passet dersom søknaden innvilges, jf. de generelle merknadene i punkt 2.3.

Tredje ledd viderefører det materiell innholdet i någjeldende tredje ledd. Vedtak om pass etter loven er vedtak om innvilgelse, nektelse og innlevering av pass og vedtak om utstedelse av pass med begrenset gyldighetstid. Politidirektoratet er klageorgan for alle formelle vedtak om pass etter loven, uavhengig av om det er truffet av et politidistrikt eller av en utenriksstasjon. Presiseringen av at bestemmelsen gjelder vedtak *om pass* tydeliggjør at bestemmelsen ikke omfatter avgjørelser om innsyn, retting og sletting av opplysninger i passregisteret. Nærmere regler om disse avgjørelsene, herunder om klageinstans, gis i forskrift, jf. § 8 fjerde ledd og merknadene til bestemmelsen.

Til § 3 Vilkår for pass

Någjeldende fjerde ledd om passgebyret er erstattet av hjemmelen i § 12 bokstav d for nærmere regler i forskrift om fastsetting og betaling av gebyr for søknad om pass. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 3.3 og de spesielle merknadene til § 12.

Til § 5 Passhindring

Paragrafen gir i nytt siste ledd en tydeligere lovforankring for adgangen til å utstede pass med begrenset gyldighetsområde eller gyldighetstid til personer som omfattes av de skjønnsmessige passhindringsgrunnene i § 5 annet og tredje ledd. Ordet «eller» er valgt fremfor «og», for å tydeliggjøre at det ikke nødvendigvis må fastsettes begrensninger både i gyldighetsområdet og i gyldighetstiden. Ordlyden er imidlertid ikke ment å være til hinder for å utstede pass med begge gyldighetsbegrensningene.

Den någjeldende adgangen til å utstede pass med begrenset gyldighetsområde når det foreligger passhindringsgrunner følger indirekte av passloven § 6 någjeldende siste ledd, jf. også merknaden til § 6 om begrenset gyldighetstid. Den någjeldende adgangen til å utstede pass med begrenset gyldighetstid til personer som omfattes av (visse) passhindringsgrunner er ikke lovregulert. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 2.5.

Til § 6 Passets innhold og oppbevaring

Paragrafens tredje ledd regulerer passets gyldighetsområde, og viderefører lovens klare hovedregel om at passet gjelder for alle stater. Siste setning om begrensninger i gyldighetsområdet er forenklet som følge av at fellespass ikke lenger er i bruk, og fordi hjemmelen til å begrense gyldighetsområdet hvis vilkårene for passhindring er til stede nå følger av § 5 siste ledd. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 6.2.2 og de spesielle merknadene til § 5.

Til § 6 a Innhenting av biometrisk personinformasjon til gjennomføring av grensekontroll

Paragrafen viderefører det materielle innholdet i någjeldende tredje og fjerde ledd om innhenting og etterfølgende sletting av biometrisk personinformasjon som ledd i utførelsen av passkontroll ved grensepassering eller annet kontrollsted.

Någjeldende første ledd om passinnehavers rett til innsyn i personopplysningene som er innført i passet eller i passregisteret, og om retting og sletting av uriktige opplysninger, overføres til forskrift, jf. forskriftshjemmelen i § 8 fjerde ledd bokstav c. Av den grunn videreføres heller ikke någjeldende siste ledd om forholdet til arkivlova. Bestemmelsen ble tilføyd passloven ved lov 19. juni 2009 nr. 86 for å presisere at arkivlova gjelder og at reglene om sletting og retting av opplysninger i paragrafen ikke tok sikte på å utvide arkivlovas anvendelsesområde, jf. de spesielle merknadene til § 6 a femte ledd i Ot.prp. nr. 64 (2008-2009).

Någjeldende annet ledd om sletting av personinformasjon som mellomlagres hos passprodusent er ikke videreført. Det følger allerede av personopplysningsloven § 11, jf. § 28 at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Det må videre inntas utførlige bestemmelser i databehandleravtalen mellom politiet og foretaket som produserer de nye passene og nasjonale ID-kortene om blant annet sletting av mellomlagret informasjon. Departementet så på denne bakgrunn heller ikke behov for å innta en tilsvarende bestemmelse i ID-kortloven, jf. Prop. 66 L (2014-2015) punkt 6.3.5.

Til § 7 Tilbakekall, innlevering og beslag

Det materielle innholdet i någjeldende § 7 videreføres, men paragrafen er omredigert og modernisert i tråd med de tilsvarende bestemmelsene i ID-kortloven §§ 7 og 8. Departementet foreslår blant annet å rydde i terminologien i passloven § 7, slik at det klart fremgår at det i de aktuelle tilfellene treffes vedtak om *tilbakekall* av det utstedte passet. Plikten til å innlevere passet er en konsekvens av at passet ikke lenger er gyldig. Det treffes ikke eget vedtak om innlevering, men bestemmelsen presiserer at passet skal innleveres når det er vedtatt tilbakekalt, sml. ID-kortloven § 8 tredje ledd.

Siste ledd presiserer at passet skal tilbakeleveres til innehaveren hvis passmyndigheten ikke har fattet et tilbakekallsvedtak innen utløpet av den tre uker lange beslagsperioden. Den som rammes av et beslag etter passloven bør ha samme adgang som etter et straffeprosessuelt beslag til å bringe opprettholdelse av beslaget inn for retten. Straffeprosessloven § 208 får derfor tilsvarende anvendelse for beslag etter passloven, sml. ID-kortloven § 8 siste ledd.

Til § 8 Passregister

Det materielle innholdet er uendret, men paragrafen er omredigert og deler av det någjeldende innholdet overført til andre bestemmelser i passloven.

I annet og tredje ledd er «passinnehaver» endret til «pass søker», for å klargjøre at også søknadsinformasjon om søkere som får avslag kan lagres i passregisteret. ID-kortloven § 9 gir tilsvarende adgang til å lagre søknadsinformasjon ved avslag på søknad om nasjonalt ID-kort. Annet ledd er videre slått sammen med nåværende tredje ledd om registrering av passinnehavers signatur og ansiktsfoto. Siste setning gir ny adgang til å registrere ansiktsfoto også av foresatt eller verge til mindreårig eller person uten rettslig handleevne som søker pass. Det er dermed mulig å kontrollere om personer opptrer med ulike identiteter for å få registrert samme barn med ulike identiteter.

Någjeldende fjerde ledd videreføres som tredje ledd. Någjeldende sjette ledd om Politidirektoratets behandlingsansvar overføres til forskrift, jf. forskriftshjemmelen i siste ledd bokstav b. Hjemmelen i någjeldende femte ledd for midlertidige passregister er uaktuell, og derfor ikke videreført.

Någjeldende åttende ledd om lagring av opplysninger om diplomatpass, spesialpass og tjenestepass er ikke videreført. Nærmere regler om hvilke opplysninger som kan lagres i passregisteret, herunder opplysninger om pass utstedt med hjemmel i utenrikstjenesteloven kan fastsettes i forskrift med hjemmel i nytt siste ledd bokstav a.

Til § 9 Tilgang (rett til direkte søk)

Paragrafen er ny, men viderefører og samler det materielle innholdet i nåværende § 8 fjerde ledd og passforskriften § 13 tredje ledd. All tilgangsregulering for passregisteret følger dermed av passloven, slik tilgangsreguleringen for ID-kortregisteret også følger av ID-kortloven.

Til § 10 Utlevering av opplysninger

Paragrafen er ny. *Første ledd første punktum* gir adgang til utlevering av opplysninger om enkeltpersoner i passregisteret for å verifisere om den som fremviser passet er dets rette innehaver, og om passet er ekte og gyldig, meldt savnet, stjålet, mv. Det kan også utleveres opplysninger fra passregisteret for å verifisere de tekniske opplysningene i passet, som dokumentnummer, hvor det er utstedt og begrensninger i dokumentets gyldighet. Bestemmelsen vil videre dekke eventuelle behov for utlevering av opplysninger for å avklare *om* en person innehar et pass, og legger ingen begrensninger på hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret i verifiseringsøyemed. *Annet punktum* gjør det klart at opplysninger om utstedte pass også (rutinemessig) kan utleveres til Folkeregisteret. Det følger av tredje ledd at utlevering av opplysninger etter disse bestemmelsene kan foregå ved hjelp av tekniske løsninger for rask og effektiv kontroll av dokumentenes ekthet og status, jf. de generelle merknadene i punkt 5.2.3.

Annet ledd gir hjemmel for utlevering av opplysninger i mottakers interesse dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at

virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Nærmere regler om slik utlevering gis i forskrift. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 5.2.3.

Til § 11 Utlevering av opplysninger til andre formål

Bestemmelsen viderefører det materielle innholdet i någjeldende § 8 a. Overskriften og første ledd første setning er språklig tilpasset den nye systematikken for regler om behandling av opplysninger i passloven og ID-kortloven.

Til § 12 Forskrifter

Paragrafen dels viderefører og presiserer, og dels endrer og utvider forskriftshjemmelen i någjeldende § 9. Forskriftskompetansen er endret fra departementet til Kongen, slik at alle forskriftshjemler i henholdsvis passloven og ID-kortloven ligger til samme nivå. Det vil imidlertid være aktuelt å delegere hele eller deler av myndigheten til departementet.

Etter *første ledd bokstav a* skal det gis forskrifter med nærmere regler om søknaden og søknadsbehandlingen, blant annet om godtgjøring av identitet og statsborgerskap og avgivelse av biometri. Bokstaven erstatter det mer generelle hjemmelsgrunnlaget i någjeldende § 9 for de praktisk viktige bestemmelsene om søknadsprosessen i passforskriften. Bokstaven erstatter også den någjeldende hjemmelen i passloven § 3 annet ledd for nærmere forskrifter om krav til fotografi og fingeravtrykk. Den någjeldende hjemmelen i § 9 til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om «et sentralt databasert register» videreføres og utdypes i § 8 siste ledd. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 5.2 og de spesielle merknadene til § 8.

Første ledd *bokstav b* gir ny hjemmel for forskrift om passets alminnelige gyldighetstid til erstatning for reguleringen av gyldighetstiden i någjeldende § 6 tredje ledd første og annet punktum. *Bokstav c* gir ny hjemmel for forskrift om passgebyret, til erstatning for reguleringen av passgebyret i någjeldende § 3 fjerde ledd. Departementet viser til de generelle merknadene om regulering av gebyr og gyldighetstid i punkt 3 og 4.

Etter annet ledd kan det i tråd med den generelle hjemmelen i någjeldende § 9 gis nærmere regler i forskrift til gjennomføring av loven. Bestemmelsen konkretiserer at det blant annet kan gis nærmere regler om passets form og innhold, hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret og overgangsbestemmelser.

Forskriftshjemlene i annet ledd vil særlig dekke eventuelle fremtidige behov som følge av utviklingen og innføringen av nye tekniske løsninger. Hjemmelen i annet ledd bokstav b for nærmere regler om hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret tilsvarer hjemmelen i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav c. I de spesielle merknadene til bestemmelsen i Prop. 66 L (2014-2015) viste departementet til at behovet for nærmere regulering blant annet må ses i sammenheng med utviklingen av kontrollverktøy og eventuelle praktiske behov som viser seg etter at ordningen er trådt i kraft. Behovet for overgangsregler omtales i de generelle merknadene i punkt 8.

Til § 13 Forholdet til folkeretten

Paragrafens nummerering er endret.

Til § 14 Ikrafttredelse

Paragrafen erstatter någjeldende § 11 om ikrafttredelse, men uten henvisningen til at bestemmelser «*gitt i og i medhold av passinstruksen av 4. april 1952 gjelder inntil videre så langt de passer til de blir endret eller opphevet i medhold av denne lov.*» Passinstruksen av 1952 er ikke lenger aktuell.

9.2 Merknad til endringene i ID-kortloven

Til § 11 Utlevering av opplysninger

Første ledd har fått en tilføyelse om utlevering av opplysninger om utstedte nasjonale ID-kort til Folkeregisteret. Nytt annet ledd gir hjemmel for utlevering av opplysninger i mottakers interesse dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Nærmere regler om slik utlevering gis i forskrift. Paragrafen tilsvarende passloven § 10 om utlevering av opplysninger fra passregisteret. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 5.2.3 og de spesielle merknadene til passloven § 10.

Til § 13 Klage

Paragrafen er korrigert slik at den kun omhandler klage over de materielle vedtakene om innvilgelse eller avslag på søknad om nasjonalt ID-kort. Bestemmelser om klage over avslag på begjæring om innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger i nasjonalt ID-kortregister fastsettes i forskrift.

10 Forslag til endringer i passloven

I passloven foreslås følgende endringer:

§ 1 annet og tredje ledd skal lyde:

Med unntak av § 8 og § 8 a gjelder loven ikke diplompass, spesialpass og tjenestepass utstedt i medhold av *utenriktjenesteloven* § 1.

Kongen kan bestemme at § 6 annet ledd (innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon i passet) og § 6 a (*innhenting av biometrisk personinformasjon til gjennomføring av passkontroll*) også skal omfatte diplompass, spesialpass og tjenestepass *utstedt i medhold av utenriktjenesteloven*, samt utlendingspass og reisebevis for flyktninger utstedt i medhold av *utlendingsloven*.

§ 2 skal lyde:

§ 2. Ansvarlig myndighet

Politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass (passmyndighet).

I utlandet kan pass utstedes ved utenriksstasjoner som har fått myndighet til det. Kongen gir nærmere regler i forskrift om behandling og avgjørelse av søknad om pass som fremmes ved norsk utenriksstasjon.

Politidirektoratet er klageinstans for avgjørelser om pass etter loven.

§ 3 fjerde ledd oppheves.

§ 5 nytt siste ledd skal lyde:

Personer som omfattes av passhindringer etter annet og tredje ledd kan i særlige tilfeller få utstedt pass med begrenset gyldighetsområde eller begrenset gyldighetstid.

§ 6 overskriften skal lyde:

§ 6. Passets *innhold* og oppbevaring

§ 6 første ledd skal lyde:

Pass skal bare inneholde opplysninger om en enkelt *person*.

§ 6 tredje ledd skal lyde:

Passet gjelder for alle stater med mindre gyldighetsområdet er begrenset etter § 5 femte ledd.

§ 6 a skal lyde:

§ 6 a. *Innhenting av biometrisk personinformasjon til gjennomføring av passkontroll (verifikasjon) mv.*

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

Biometrisk informasjon innhentet etter første ledd skal slettes så snart som mulig etter at identiteten er verifisert mot gyldig reisedokument, eller når identiteten er fastslått på annen måte.

§ 7 skal lyde:

§ 7. Tilbakekall, innlevering og beslag

Pass kan tilbakekalles når

- a) *vilkårene etter §§ 3 og 4 ikke er til stede*
- b) *vilkårene for nektelse etter § 5 er til stede*
- c) *passets utseende eller innhold er endret*
- d) *passet er skadet eller slitt eller av andre årsaker ikke er tjenlig som legitimasjonsdokument*
- e) *passet ikke oppbevares betryggende av passinnehaveren eller finnes i uvedkommendes besittelse.*

Pass som er tilbakekalt etter første ledd skal innleveres. Hvis passet ikke innleveres frivillig, kan politiet ta det fra besitteren.

Politiet kan ta beslag i pass som forevises ved grensekontroll i inntil 3 uker når vilkårene i første ledd antas oppfylt. Passet skal tilbakeleveres hvis passmyndigheten ikke har vedtatt tilbakekall innen 3 uker. Straffeprosessloven § 208 gjelder tilsvarende.

§ 8 skal lyde:

§ 8. Passregister

Det kan opprettes et sentralt passregister. Registeret kan kobles mot ID-kortregisteret. Også utlendingspass og reisebevis for flyktninger kan registreres i passregisteret.

Registeret kan inneholde passøkers navn, signatur, fødselsnummer, 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 ansiktsfoto av foresatte eller verge inntas i registeret.

I registeret inntas for øvrig slike opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass.

Kongen gir forskrift med nærmere regler om

- a) *hvilke opplysninger som kan registreres*
- b) *hvem som er behandlingsansvarlig*
- c) *innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger.*

§ 9 skal lyde:

§ 9. Tilgang (rett til direkte 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 tjenestemessige behov for opplysningene for utstedelse, innlevering eller beslag av pass, eller for utførelse av grensekontroll.

§ 10 skal lyde:

§ 10. Utlevering av opplysninger

Opplysninger fra passregisteret kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere et pass eller innehaverens identitet. Opplysninger om utstedte pass kan utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret.

Opplysninger fra passregisteret kan også utleveres til private og til offentlige organer i deres interesse dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Kongen gir forskrift med nærmere regler om utlevering av opplysninger etter denne bestemmelsen, herunder hvem det kan utleveres opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres og kriteriene for at utlevering er nødvendig.

Utlevering av opplysninger etter første ledd kan skje ved direkte søk som går ut på treff eller ikke-treff.

Nåværende § 8 a blir § 11.

§ 11 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 11. Utlevering av opplysninger til andre formål

Opplysninger fra passregisteret kan utleveres til politiet til bruk

- a) i arbeid med å finne en savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe
- b) i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest
- c) ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder
- d) i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet
- e) ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i straffesaksregisteret
- f) når den som opplysningene gjelder har gitt et uttrykkelig samtykke som er basert på frivillighet og informasjon.

Nåværende § 9 blir § 12, og skal lyde:

§ 12. Forskrifter

Kongen gir forskrifter med nærmere regler om

- a) søknaden og søknadsbehandlingen, blant annet om godtgjøring av identitet og statsborgerskap og avgivelse av biometri
- b) passets alminnelige gyldighetstid og om begrenset eller forlenget gyldighetstid
- c) fastsetting og betaling av gebyr for søknad om pass

Kongen kan gi forskrifter med nærmere regler til gjennomføring av denne loven, herunder om

- a) passets form og innhold*
- b) hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret*
- c) overgangsbestemmelser*

Nåværende § 10 blir § 13.

Nåværende § 11 blir § 14 og skal lyde:

§ 14. Ikrafttredelse

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

Nåværende § 12 oppheves.

....

11 Forslag til endring i ID-kortloven

I ID-kortloven foreslås følgende endring:

§ 11 skal lyde:

§ 11 Utlevering av opplysninger

Opplysninger fra nasjonalt ID-kortregister kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere et nasjonalt ID-kort eller innehaverens identitet. Opplysninger om utstedte ID-kort kan utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret.

Opplysninger fra passregisteret kan også utleveres til private og til offentlige organer i deres interesse dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Kongen gir forskrift med nærmere regler om utlevering av opplysninger etter denne bestemmelsen, herunder hvem det kan utleveres opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres og kriteriene for at utlevering er nødvendig.

Utlevering av opplysninger etter første ledd kan skje ved direkte søk som går ut på treff eller ikke-treff.

§ 13 skal lyde:

§ 13. Klage

Avgjørelser om nasjonalt ID-kort etter denne loven kan påklages til Politidirektoratet.