

Høringsnotat

Politiavdelingen

Dato: 3. mars 2022

Saksnr: 22/1246

Høringsfrist: 3. juni 2022

Høring – nye regler i pass- og ID-kortforskriften om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort

Innhold

1	Innledning	2
2	Bakgrunn.....	2
3	Ordningen i andre europeiske land	4
3.1	Nytt felleseuropeisk regelverk for nasjonale ID-kort.....	4
3.2	Praksis i et utvalg EU-land.....	4
4	Forholdet til oppholdskortet for tredjelandborgere	5
5	Forslag til regler om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort.....	7
5.1	ID-kortets formål og funksjon.....	7
5.2	Personkrets og krav til oppholdsgrunnlag.....	8
5.2.1	Utgangspunkt – lovlig opphold og folkeregistrering.....	8
5.2.2	Krav om oppholdstillatelse.....	8
5.2.3	Krav om oppholdsrett i mer enn tre måneder	9
5.3	Kravet til godtgjøring av identitet.....	11
5.3.1	Gjeldende beviskrav	11
5.3.2	Departementets forslag.....	13
5.4	Kontroll av søknaden	16
5.4.1	Gjeldende rett og pågående prosesser	16
5.4.2	Departementets forslag.....	17
5.5	Gyldighetstid og gebyr	19
5.5.1	Gjeldende rett	19

5.5.2	Departementets forslag	19
5.6	Varsling, utlevering av opplysninger og tilbakekall	20
5.6.1	Gjeldende rett	20
5.6.2	Departementets forslag	22
6	Ikrafttredelse	23
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
	Forslag til endringer i pass- og ID-kortforskriften	25

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til et nytt kapittel 2 A i pass- og ID-kortforskriften som gir utenlandske statsborgere rett til å søke om nasjonalt ID-kort uten reiserett på nærmere bestemte vilkår. Forslaget er hjemlet i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav b.

Forslaget er basert på behovet for, og ønsket om, å gjøre ID-kortet bredt tilgjengelig for utenlandske statsborgere som har fødsels- eller d-nummer og oppholdstillatelse eller oppholdsrett i mer enn tre måneder etter utlendingsloven.

Det alminnelige kravet til godtgjøring av identitet foreslås tilpasset slik at det for tredjelandsborgere (utlendinger som er statsborgere av andre land enn de som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen) er identiteten som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene som skal godtgjøres. Det foreslås ingen begrensninger knyttet til eventuell foregående ID-tvil under fastsettelsen av identitet i utlendingssaken. Utstedelsen av nasjonalt ID-kort forutsettes basert på biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret for å sikre at søker bare registreres med én identitet i Norge. ID-kortet vil kunne tilbakekalles dersom det senere viser seg at personen har en annen identitet.

Etter forslaget kommer de ordinære reglene om femårig gyldighetstid og gebyr i pass- og ID-kortforskriften kap. 6 og 7 til anvendelse, men med en særregel som begrenser gyldighetstiden til to år for utenlandske statsborgere med midlertidig oppholdstillatelse eller d-nummer.

2 Bakgrunn

Det er et offentlig ansvar og et samfunnsmessig behov for å gi befolkningen tilbud om en sikker og effektiv måte å dokumentere sin identitet på. Passet er et reisedokument som ikke er ment å fylle den praktiske funksjonen som ID-bevis for nasjonale behov.

Ordingen med nasjonalt ID-kort, som ble lansert for norske borgere i november 2020, gjør det mulig å utvide tilbudet om et sikkert identitetsbevis til deler av befolkningen som av ulike grunner ikke kan få pass. Som det fremgår av forarbeidene til ID-kortloven i Prop. 66 L (2014-2015) punkt 6.3.2, har intensjonen hele tiden vært å utvide tilbudet til

utenlandske statsborgere med rettigheter og plikter overfor norske myndigheter. EØS-borgere og mange tredjelandsborgere som bor her mangler i dag et ID-bevis som inneholder deres norske identitetsnummer i Folkeregisteret og er gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket. Disse har dessuten det samme behovet som norske borgere for et praktisk identitetsbevis, slik at de slipper å gå rundt med passet fra hjemlandet, reisebevis for flyktninger eller utlendingspass. For utenlandske statsborgere uten slike dokumenter er behovet for et norsk ID-bevis som fyller kravene til gyldig legitimasjon prekært.

Innføring av en rett til nasjonalt ID-kort for utlendinger forutsetter en drøftelse av hvordan disse kan godtgjøre identitet, statsborgerskap og tilknytning til Norge for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten. ID-kortloven ble derfor utformet slik at nærmere regler om utenlandske statsborgeres rett til å få nasjonalt ID-kort kan fastsettes i forskrift når spørsmålene er tilstrekkelig utredet, og det er vunnet erfaringer med utstedelse av ID-kort til norske borgere.

De senere årene har det vært økende oppmerksomhet om sikkerhet og effektivitet i ID-forvaltningen, blant annet som følge av utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. ID-forvaltningen ble i 2019 også underlagt en områdegjennomgang i regi av Finansdepartementet. Formålet med gjennomgangen var å kartlegge om dagens ID-forvaltning er innrettet og organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte.

Betydningen av det nye nasjonale ID-kortet har stått sentralt i områdegjennomgangen, siden alle som får utstedt ID-kortet vil ha gjennomgått en grundig identitetskontroll med automatisert sammenligning av biometriske opplysninger. Denne ID-kontrollen gjør det mulig å «låse» et identitetsnummer i Folkeregisteret til én person ved hjelp av biometri og vil dermed også legge grunnlag for registrering av unike identiteter i Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 3-2. På denne måten vil ID-kortordningen bidra til å øke kvaliteten på informasjonen i Folkeregisteret, og sikre at det ikke tildeles flere identitetsnummer til samme person. Innføring av "unik" kan også gi brukerne en trygghet for at denne identiteten er knyttet til en person som ikke er registrert med flere identiteter. ID-kortordningen og arbeidet med å realisere grunnlagskategorien unik understøtter målet om «en person – en identitet i Norge», som er lagt til grunn for videreutvikling av ID-forvaltningen.

I en tilleggsrapport til områdegjennomgangen er det drøftet hvilke brukergrupper (utover norske borgere) som bør få tilbud om nasjonalt ID-kort. Rapportene kan leses her:

[Rapporter – områdegjennomgang av ID-forvaltningen - regjeringen.no](#)

Departementets forslag til forskriftsregler om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort tar utgangspunkt i anbefalingene fra områdegjennomgangen.

3 Ordningen i andre europeiske land

3.1 Nytt felleseuropeisk regelverk for nasjonale ID-kort

Pass og nasjonale ID-kort er likestilte som dokumentasjon for identitet og statsborgerskap etter direktivet om fri bevegelighet, men bare passene har vært underlagt *felleseuropeiske krav og standarder*, jf. Rådsforordning (EF) 2252/2004 om standarder for sikkerhetslementer og biometriske opplysninger i pass og reisedokumenter som medlemsstatene utsteder. Statistikk fra Det europeiske analysenettverket for bedrageri har over tid avdekket en økning i forekomsten av falske ID-kort, som med svært varierende sikkerhet utstedes av 26 medlemsland. I juni 2019 ble Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1157/2019 vedtatt for å styrke sikkerheten i medlemsstatenes nasjonale ID-kort og fremme utøvelsen av retten til fri bevegelighet i EU/EØS. Forordningen fastsetter felles krav som skal få sikkerheten opp på forsvarlig nivå og gjøre det lettere å avdekke misbruk. Forordningen trådte i kraft i EU 2. august 2021 og er under innlemmelse i EØS-avtalen.

Etter art. 2 gjelder forordningen kun for nasjonale ID-kort som medlemsstatene utsteder til *egne* borgere. Forordningen får dermed ingen betydning for utstedelsen av norske nasjonale ID-kort til EØS-borgere. Disse vil imidlertid ha samme sikkerhetsnivå som de nasjonale ID-kortene til norske borgere, som tilfredsstiller alle forordningens krav.

3.2 Praksis i et utvalg EU-land

Forordning 1157/2004 stiller ikke krav om at medlemsstatene skal innføre nasjonale ID-kort. De fleste EU-land har imidlertid lenge hatt ID-kort i en eller annen form. Mange europeiske nasjonale ID-kort er obligatorisk for egne statsborgere. Norge var inntil november 2020 ett av kun fire EU-/EØS-land, herunder Danmark, uten en ordning med nasjonalt ID-kort.

Per dags dato utstedes *svenske* nasjonale ID-kort kun til svenske statsborgere. Kortet er ikke obligatorisk. I SOU 2019:14 *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*, avgitt i mars 2019, er det foreslått å utstede et *svensk statlig identitetskort* til svenske borgere og utenlandske borgere som er registrert i svensk folkeregister. For å bli folkeregistrert i Sverige kreves det at personen er bosatt i Sverige, dvs. regelmessig tilbringer sin døgnhvile i landet i minst ett år. Forslaget baserer seg på at statens ansvar for å utstede ID-bevis ikke kan anses å omfatte personer som bor og arbeider i Sverige i kortere tid enn ett år. Disse antas å ha tilstrekkelig mulighet til å identifisere seg gjennom andre ordninger.

I *Finland* kan nasjonale ID-kort utstedes til finske statsborgere samt utenlandske borgere med lovlig fast opphold i Finland. Det er ikke obligatorisk å anskaffe ID-kortet hverken for finske statsborgere eller utenlandske statsborgere i Finland. Etter § 14 i den finske [Lag om identitetskort 663/2016 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®](#) utstedes ID-kort til utlendinger som:

1. har gyldig oppholdstillatelse eller oppholdskort eller registrert oppholdsrett
2. har hjemkommune i Finland etter [Lag om hemkommun 201/1994 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®](#)
3. er registrert i det finske befolkningsdatasystemet.

Finske ID-kort til utenlandske statsborgere kan gis gyldighet på fem år, men likevel maksimalt den tid oppholdstillatelsen eller oppholdskortet varer. ID-kortet kan imidlertid fornyes elektronisk innenfor en periode på seks år. ID-kort til utlendinger inneholder heller ikke fingeravtrykk. For EØS-borgere er det krav om registrering, jf. vilkåret i nr. 1, men ingen begrensninger i gyldighetstiden. ID-kortet koster 60 EUR (54 EUR for elektronisk fornyelse) både for finske og utenlandske statsborgere, og uavhengig av gyldighetstiden.

Estisk nasjonalt ID-kort er obligatorisk for estiske statsborgere og utenlandske statsborgere med fast opphold. Estland utsteder også eget ID-kort til EU/EØS-borgere, og dette er obligatorisk å anskaffe innen en måned etter å ha meldt flytting til Estland. For tredjelandsborgere med opphold i Estland fungerer det Schengen-standardiserte oppholdskortet som gyldig ID-bevis. Estisk ID-kort til estiske statsborgere og EU/EØS-borgere, samt estisk oppholdskort, inneholder alle funksjonalitet for eID og har innehaverens fingeravtrykk lagret i kortet.

I *Belgia* utstedes det nasjonalt ID-kort til belgiske statsborgere over 12 år. Belgiske statsborgere over 15 år plikter å anskaffe ID-kortet og bære det med seg til enhver tid. Utenlandske borgere i Belgia må på forespørsel kunne fremvise et gyldig pass eller et nasjonalt ID-kort utstedt av et annet medlemsland i EU/EØS. Belgisk nasjonalt ID-kort utstedes med eID.

4 Forholdet til oppholdskortet for tredjelandsborgere

Etter Schengen-regelverket har norske myndigheter plikt til å utstede Schengen-standardisert oppholdskort med ansiktsfoto og fingeravtrykk til tredjelandsborgere som får oppholdstillatelse. Kortet er obligatorisk for tredjelandsborgere med opphold i Norge. Ordningen med oppholdskort er regulert i utlendingsloven § 64 a og utlendingsforskriften §§ 12-16 til 12-18. Det utstedes også oppholdskort for tredjelandsborgere som er familiemedlem til EØS-borgere/tjenesteyter/utsendt arbeidstaker etter EØS-regelverket, når oppholdet eller oppdraget i Norge er over tre måneder.

Det Schengen-standardiserte oppholdskortet er underlagt tekniske spesifikasjoner og krav til biometriske personopplysninger i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk. I Schengen-samarbeidet er oppholdskortets funksjon å gi sikker dokumentasjon for at utlendingen har oppholdstillatelse, noe som bidrar til å forbygge og bekjempe ulovlig innvandring og ulovlig opphold. Kortet er ikke i utgangspunktet ment å tjene som et identitetsbevis. Det inneholder ikke innehaverens identitetsnummer i Folkeregisteret, og fyller dermed heller ikke kravene til gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsforskriften § 4-3.

Ved innføringen av oppholdskortene ble det som et generelt utgangspunkt lagt til grunn at de skulle være tilstrekkelige for å gi tredjelandsborgere uten gyldig legitimasjon tilgang til grunnleggende banktjenester. Finanstilsynet har senere gitt utfyllende retningslinjer i rundskriv 8/2019 Veileder til hvitvaskingsloven, pkt. 4.3.1.7 *Utenlandske statsborgere eller statsløse som har fått opphold etter utlendingsloven, men som ikke har gyldig legitimasjon*. Av veilederen følger at Finansforetak har anledning til å gi slike kunder adgang til begrensede, grunnleggende bank- og forsikringstjenester uten at dette anses som brudd på hvitvaskingslovens regler. Finansforetaket skal i slike tilfeller bekrefte kundens identitet ved å innhente oppholdskort og foreta annen nødvendig kontroll av identiteten. Med grunnleggende banktjenester menes konto, betalingskort uten bilde (debetkort) og tilgang til nettbank, jf. veilederen punkt 4.3.1.8.

I praksis har denne ordningen ikke fullt ut sikret tilgang til nødvendige banktjenester for tredjelandsborgere uten gyldig legitimasjon. Denne problemstillingen må løses med utgangspunkt i gjeldende praksis, men det er samtidig behov for en ny løsning som gir mer fullverdig legitimasjon, ikke bare tilgang til de grunnleggende tjenestene jf. også punkt 5.3.2 om utfordringene for tredjelandsborgere som nektes reisebevis for flyktninger. En mulighet kan derfor være å oppgradere oppholdskortet med innehaverens folkeregistrerte identitetsnummer, og dermed forutsetningsvis gi oppholdskortet status som offentlig utstedt identitetsbevis slik det har i Estland, jf. punkt 3.2. Det reiser også spørsmål om oppgradering av oppholdskortet generelt kan være en bedre løsning for tredjelandsborgere enn et tilbud om nasjonalt ID-kort. Oppholdskortet utstedes gratis til brukerne og gir, i motsetning til ID-kortet, opplysning om utlendingens nasjonalitet og oppholdsstatus i Norge. Å utvikle oppholdskortet til et identitetsbevis for tredjelandsborgere kan være ressursbesparende både for forvaltningen og for den enkelte utlending, som dermed ikke også må møte på pass- og ID-kontoret og betale for et ID-kort.

Departementet anser det imidlertid ikke aktuelt å *ekskudere* tredjelandsborgere fra ordningen med nasjonalt ID-kort, som er ment å være det prinsipale offentlig utstedte identitetsbeviset i Norge. Et bredt tilbud om nasjonalt ID-kort både til EØS-borgere og tredjelandsborgere vil fremme integrering og likebehandling, og øke utbredelsen av et enhetlig ID-bevis til bruk på alle samfunnsområder. ID-kortet vil dermed bidra til å redusere kompleksitet i landskapet for gyldige ID-bevis, slik at andre dokumenter og rettighetsbevis, som bankkort og førerkort, reisebevis for flyktninger, utlendingspass og utenlandske pass lettere kan fases ut som legitimasjon i en del sammenhenger. Som følge av denne prinsipielle tilnærmingen er det derfor også lagt opp til å inkludere alle tredjelandsborgere, også dem med ID-tvil, i ID-kortordningen, jf. punkt 5.3.2. Det kan likevel særlig i relasjon til tredjelandsborgere med midlertidig oppholdstillatelse, være relevant å holde muligheten åpen for å videreutvikle oppholdskortet som et alternativt ID-bevis til ID-kortet, fordi det er knyttet mer direkte til varigheten av oppholdsgrunnlaget, jf. punkt 5.5 om ID-kortets gyldighetstid.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes overordnede synspunkter på disse spørsmålene. Det er også nødvendig med videre utredning av spørsmålet om

oppholdskortet skal oppgraderes med identitetsnummer, selv om det ikke vil være vanskelig rent teknisk. Det dreier seg blant annet om vurderinger rundt hensiktsmessigheten av å endre oppholdskortets formål og funksjon, om prosedyrer for kontroll ved utstedelse og fornyelse, og om muligheten for kontroll ved bruk av oppholdskortet. Det må særlig sikres at ikke ulik administrasjon gir offentlig utstedte ID-bevis med ulik tillit og funksjon som gyldig legitimasjon. Disse vurderingene henger sammen med andre pågående vurderinger knyttet til ønsket om en mer helhetlig ID-forvaltning.

5 Forslag til regler om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort

5.1 ID-kortets formål og funksjon

Formålet med passet er at innehaveren skal kunne dokumentere sin identitet overfor utenlandske myndigheter. Formålet med det nasjonale ID-kortet er at innehaveren skal kunne dokumentere sin identitet *i Norge*.

Etter ID-kortloven § 1 første ledd har norske statsborgere som fyller vilkårene i loven rett til å få nasjonalt ID-kort med funksjonalitet som reisedokument i EØS-området (reiserett). EØS-borgeres rett til å reise inn i og ut av medlemsstatene med nasjonalt ID-kort følger av retten til fri bevegelighet, slik den kommer til uttrykk i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF. Et nasjonalt ID-kort gir imidlertid bare reiserett i EØS-området dersom utstedende myndighet bekrefter innehaverens statsborgerskap i en EØS-stat. Norske myndigheter bekrefter bare statsborgerskap for egne borgere. Utenlandske statsborgere vil derfor bare kunne få utstedt nasjonalt ID-kort med funksjonalitet som identitetsbevis, ikke som reisebevis. EØS-borgere utøver reiserett i EØS-området i kraft av pass eller ID-kort utstedt av myndighetene i sine hjemland.

Forslaget til § 2 A-1 første ledd uttrykker klart at utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort gjelder ID-kort *uten* reiserett. Departementet foreslår å presisere i § 2 A-1 annet ledd at nasjonalt ID-kort som utstedes til utenlandske statsborgere (heller) ikke dokumenterer opphold eller andre rettigheter i Norge. En slik presisering kan ha særlig informasjonsverdi for utenlandske statsborgere, og bidra til å redusere faren for misbruk.

Det norske ID-kortet utstedes allerede i to varianter – ett med og ett uten reiserett. Varianten uten reiserett utstedes til norske borgere som ikke vil, eller ikke kan, få utstedt et kort med reiserett. Denne varianten er merket med «Not valid for travel», og vil kunne bli brukt også for utenlandske statsborgere. Det kan være behov for mindre justeringer, bl.a. for å presisere at dette kortet ikke er utstedt med formål om å være et gyldig identitetsbevis i utlandet. ID-kortet kan for eksempel merkes med "Not valid abroad". Begge varianter av ID-kortet inneholder innehaverens identifiseringsnummer i Folkeregisteret, og fyller kravene til gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsreglene.

5.2 Personkrets og krav til oppholdsgrunnlag

5.2.1 Utgangspunkt – lovlig opphold og folkeregistrering

Målgruppen for ID-kortordningen er drøftet med utgangspunkt i at det kan være gunstig både for den enkelte og for norske myndigheter at alle folkeregistrerte utlendinger får tilbud om et nasjonalt ID-kort. Gjennom den biometriske kontrollen som ligger til grunn for utstedelsen, vil ID-kortet dokumentere knytningen mellom personen og identitetsnummeret.

Et bredest mulig tilbud om nasjonalt ID-kort anses lite problematisk for det store antallet utlendinger som er tildelt norsk *fødselsnummer*. Disse vil i hovedsak være registrert som bosatte, hvilket innebærer at de har oppholdt seg lovlig, eller har til hensikt å oppholde seg lovlig, i Norge i minst seks måneder, jf. folkeregisterloven kapittel 4. Usikkerheten har først og fremst handlet om i hvilken grad utlendinger som ikke er bosatt i Norge, men registrert med *d-nummer*, bør tilbys ID-kort fra norske myndigheter.

Departementet legger til grunn at det norske ID-kortet også bør kunne tilbys utenlandske statsborgere som er tildelt d-nummer i Folkeregisteret. Disse har i utgangspunktet rettigheter og plikter i Norge, og det kan være en fordel både for den enkelte og for private og offentlige aktører at de gis tilgang til et identitetsbevis som dokumenterer deres norske identitetsnummer. Risikoen for misbruk synes dessuten lav, gitt at ID-kortet ikke er et rettighetsbevis, jf. punkt 5.1, og at utstedelsen forutsettes basert på godtgjort identitet og biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene.

Den grunnleggende forutsetningen om lovlig opphold etter utlendingsloven må presiseres for å gi et praktikabelt krav som sikrer at reglene om utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort treffer den relevante personkretsen og fungerer etter hensikten.

Oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven drøftes i punkt 5.2.2 for tredjelandsborgere, og i punkt 5.2.3 for EØS-borgere.

Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard. Utenlandske statsborgere som oppholder seg på Svalbard med oppholdsgrunnlag etter Svalbard-traktaten omfattes derfor heller ikke av forskriftsforslaget.

5.2.2 Krav om oppholdstillatelse

For tredjelandsborgere foreslås det et krav om innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven, jf. forslaget til § 2 A-1. Etter grunnvilkårene i utlendingsloven § 55 kan oppholdstillatelser f. eks. gis etter reglene om beskyttelse, familieinnvandring, arbeid eller studier.

Et vilkår om oppholdstillatelse innebærer at retten til nasjonalt ID-kort for det første vil ekskludere utlendinger som har unntak fra hovedregelen om at oppholdstillatelse skal være gitt før innreise, jf. utlendingsloven § 56 og utlendingsforskriften § 10-1. Disse vil ha lovlig opphold før søknaden er innvilget, f.eks. mens de venter på svar på søknad om

familieinnvandring, men bør etter departementets vurdering ikke kunne få nasjonalt ID-kort før søknaden er behandlet.

For det andre vil vilkåret ekskludere asylsøkere. Det er ofte betydelig usikkerhet knyttet til deres videre oppholdsgrunnlag og oppholdstid. Det vil blant annet være vanskelig for utstedende myndighet å gå god for søknaden så lenge prosessen med å verifisere asylsøkerens identitet pågår. Det er også uavklart om personen vil få innvilget opphold og dermed vil ha behov for et nasjonalt ID-kort over tid. Asylsøkere får utstedt et eget asylsøkerbevis som må antas å dekke behovet for dokumentasjon på kortinnehaverens status i Norge inntil asylsøknaden er avgjort. Det er heller ikke et betydelig behov for å utstede nasjonalt ID-kort til denne gruppen, såfremt målsettingen om at minimum 70 prosent av alle asylsaker skal behandles innen 21 dager overholdes. Svært få asylsøkere vil ha behov for det nasjonale ID-kortet i arbeidssammenheng.

For det tredje vil et vilkår om oppholdstillatelse ekskludere tredjelandsborgere som oppholder seg lovlig i Norge som turister. De registreres ikke i Folkeregisteret, og faller også av den grunn utenfor målgruppen for ID-kortet, jf. grunnvilkåret om fødsels- eller d-nummer i forslaget til § 2 A-1 første ledd bokstav b.

Endelig vil et vilkår om oppholdstillatelse etter utlendingsloven ekskludere diplomatisk personell mv. som har unntak fra kravet om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 5 jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5. Denne rullerende persongruppen har ulike immuniteter og privilegier i henhold til internasjonale konvensjoner og bilaterale vertslandsavtaler, og teller til enhver tid ca. 2000 personer inkludert medfølgende familier. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at denne spesielle gruppens behov for et identitetsbevis med deres norske identitetsnummer i folkeregisteret dekkes gjennom det nye «Foreign Missions Identity Card» (FMID), som er under utvikling til erstatning for gjeldende dokumentasjonsløsninger. FMID vil ha samme sikkerhetselementer som det nasjonale ID-kortet.

For personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven vil det avgjørende være om søker har oppholdstillatelse *på søknadstidspunktet*. Mange tredjelandsborgere får først midlertidig oppholdstillatelse som senere kan forlenges én eller flere ganger. Oppholdsgrunnlagets varighet i relasjon til ID-kortets gyldighet omtales nærmere i punkt 5.5. utfordringer knyttet til godtgjøring av identitet behandles i punkt 5.3.

5.2.3 Krav om oppholdsrett i mer enn tre måneder

EØS-/EFTA-borgeres oppholdsrett etter EØS-regelverket fremgår av utlendingsloven § 110 jf. §§ 111 til 116. Oppholdsretten etter disse reglene omfatter også EØS-/EFTA-borgernes familiemedlemmer. For enkelhets skyld omtales alle som «EØS-borgere» i høringsnotatet.

For EØS-borgere med oppholdsrett og *d-nummer* kan forholdet til Norge variere betydelig. Noen har fast arbeid i Norge uten å bo her, typisk nordiske borgere bosatt nær grensen til Norge. EØS-borgere med gyldig identitetskort eller pass fra hjemlandet har oppholdsrett i inntil tre måneder, forutsatt at de ikke blir en urimelig byrde for offentlige

velferdsordninger, jf. utlendingsloven § 111. EØS-borgere som er arbeidstakere og omfattes av registreringsplikten etter utlendingsloven § 117 kan oppholde seg her inntil seks måneder med d-nummer. Etter folkeregisterforskriften § 2-2-3 kan d-nummer også tildeles personer som ikke oppholder seg her i det hele tatt, men som f. eks. er rettighetshaver i grunnboken, rolleinnhaver i et norsk selskap, eller skattepliktig til Norge som mottaker av trygdeytelser etter EØS-avtalen.

Folkeregisteret hadde om lag 1 105 000 aktive d-numre ved utgangen av 2021. EØS-borgere antas å utgjøre majoriteten av disse. Tall fra Skatteetaten viser at det i 2021 ble rekvirert 104 410 d-numre, hvorav drøyt halvparten til personer med postadresse i utlandet, og dermed antatt svak tilhørighet til Norge. Av de tildelte d-numrene har 31 207 blitt ID-kontrollert, oftest relatert til at innehaveren har fått tildelt d-nummer i forbindelse med søknad om skattekort.

Det norske ID-kort vil kunne være ettertraktet i kriminelle miljøer, fordi det som gyldig legitimasjon vil kunne gi tilgang til sentrale norske tjenester. Utstedelse til utlendinger med løsere tilknytning til Norge og begrenset praktisk behov for ID-kortet kan øke risikoen for at kortet omsettes på det svarte markedet og svekke tilliten til ordningen. Det gjelder særlig i mangel av utbredte løsninger for biometrisk kontroll som kan verifisere at den som fremlegger ID-kortet er dets rette innehaver. Det vurderes om det kan etableres en løsning for biometrisk kontroll av koblingen mellom fysisk person og fremlagt ID-dokument, men det er foreløpig ikke klart når en slik løsning vil kunne lanseres.

Utenlandske statsborgere med d-nummer har per definisjon en midlertidighet i sin oppholdssituasjon. ID-kortmyndigheten må vurdere oppholdsretten etter EØS-regelverket på søknadstidspunktet, men vil ikke ha mulighet til å vurdere om og når oppholdet avsluttes eller oppholdsretten bortfaller. Det kan etter departementets syn være fornuftig at tilbudet om nasjonalt ID-kort forbeholdes utlendinger som har til hensikt å oppholde seg her over en viss tid. Dette spørsmålet har også sammenheng med vurderingene knyttet til ID-kortets gyldighetstid, som i utgangspunktet er på fem år. Tatt i betraktning at persongruppen med kortest opphold i Norge også antas å ha et begrenset praktisk behov for et norsk nasjonalt ID-kort, foreslår departementet at retten til nasjonalt ID-kort bare skal omfatte EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven, jf. forslaget til § 2 A-1 første ledd bokstav a. Forslaget omfatter dermed alle som har oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116, men ikke EØS-borgere som av ulike grunner er registrert i Folkeregisteret uten å oppholde seg her mer enn i korte perioder.

EØS-borgere som er nordiske borgere er i en særstilling. Etter utlendingsloven § 5 har nordiske borgere rett til fritt å oppholde seg i Norge for å bo og jobbe uten arbeids- eller oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 5. Forslaget til § 2 A-1 første ledd bokstav innebærer imidlertid at også nordiske borgere må ha til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder for å få rett til nasjonalt ID-kort fra norske myndigheter.

EØS-borgere som oppholder seg i riket i mer enn tre måneder etter utlendingsloven §§ 112 og 113 omfattes av plikten til registrering etter utlendingsloven § 117.

Erfaringsmessig er det årlig ca. 30 000 EØS-borgere som registrerer seg. Det finske regelverket knytter retten til nasjonalt ID-kort til «registrert oppholdsrett», jf. punkt 3.2. En kobling til registreringsordningen, forutsetningsvis gjennom krav om fremleggelse av registreringsbevis, kan være en fordel også for norsk ID-kortmyndighet.

Registreringsbeviset dokumenterer bare at utlendingen hadde lovlig opphold *på registreringstidspunktet*, men viser en intensjon om opphold i mer enn tre måneder som kan gjøre det lettere for ID-kortmyndigheten å vurdere om vilkårene for retten til ID-kort er oppfylt.

Etter art. 25 i direktiv 2004/38 (direktivet om fri bevegelighet) kan en vertsstat ikke gjøre nærmere bestemte dokumenter nevnt i direktivet (som for eksempel EØS-registreringsbeviset etter artikkel 8), «*a precondition for the exercise of a right or the completion of an administrative formality, as entitlement to rights may be attested by any other means of proof.*» Departementet kan ikke se at denne bestemmelsen vil være til hinder for at et tilbud om nasjonalt ID-kort knyttes til gjennomført EØS-registrering, men foreslår likevel ingen slik direkte kobling til registreringsordningen. Det vil i så fall måtte gjøres unntak for nordiske borgere, som ikke er registreringspliktige etter utlendingsloven § 117, jf. utlendingsforskriften § 19-22. Andre EØS-borgere som faktisk har registrert seg, vil selv kunne fremlegge registreringsbeviset ved søknad om norsk ID-kort.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på disse spørsmålene, herunder på om praktiske behov ev. kan begrunne et unntak som gir mulighet til å utstede ID-kort til EØS-borgere som ikke oppholder seg her, men har d-nummer og kan sannsynliggjøre et behov for kortet til å legitimere seg i Norge.

5.3 Kravet til godtgjøring av identitet

5.3.1 Gjeldende beviskrav

Etter ID-kortloven § 3 annet ledd plikter søker å godtgjøre sin identitet og sitt statsborgerskap, blant annet ved å avgi opplysninger og fremlegge dokumenter som ID-kortmyndigheten anser nødvendige. Biometriske opplysninger i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk kan innhentes for senere kontroll av innehaverens identitet. Bestemmelsen tilsvarende passlovens krav til godtgjøring av identitet.

Pass- og ID-kortforskriften § 2-2 første ledd gir utfyllende regler om kravet til godtgjøring av identitet, og presiserer blant annet at søkere som tidligere har vært utenlandsk statsborger skal godtgjøre identiteten som er lagt til grunn ved innvilgelse av norsk statsborgerskap. Identiteten anses godtgjort når det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger bekrefter søkerens identitet. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er ikke tilstrekkelig.

Pass og nasjonale ID-kort som utstedes til norske statsborgere følger internasjonale standarder og anbefalinger. Disse understreker at dokumentenes integritet i stor grad bygger på grundig kontroll med at oppgitt identitet er ekte og faktisk tilhører søkeren. Det er imidlertid en kjensgjerning, som også reflekteres i det norske regelverket, at det for nye

norske statsborgere kan være vanskelig å dokumentere at identiteten som er lagt til grunn ved innvilgelsen av statsborgerskap er korrekt. Mange kommer fra stater der ID-dokumenter ikke har tilstrekkelig notoritet etter systemet som legges til grunn av Skatteetaten som folkeregistermyndighet. Dette er søkere fra såkalte gruppe 2-stater etter folkeregisterforskriften § 8-4-2 annet ledd, for eksempel Eritrea, Etiopia, Somalia, Syria, Afghanistan, Pakistan og India.

En søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet (UDI) avgjør søknaden, jf. statsborgerloven § 27. UDI har opplyst at over 60 % av utenlandske statsborgere som etter søknad får norsk statsborgerskap ikke har dokumentert sin identitet i henhold til hovedregelen i statsborgerforskriften § 1-1. Det vil i praksis si at de ikke har kunnet framlegge originalt pass med tilstrekkelig notoritet eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. De fleste utlendinger som innvilges norsk statsborgerskap omfattes av unntaket fra dokumentasjonskravet i statsborgerforskriften § 1-2 nr. 1, dvs. at deres tidligere hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt pass med tilstrekkelig notoritet eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. Av § 1-2 annet ledd følger at kravene til klarlagt identitet bare kan anses oppfylt dersom det fremlegges opplysninger som sannsynliggjør søkerens rette identitet. Beviskravet i disse sakene er alminnelig sannsynlighetsovervekt, som det også er i utlendingsloven.

Vurderingen av søkerens identitet som er gjort i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsloven legges som hovedregel til grunn i behandlingen av søknad om norsk statsborgerskap, jf. punkt 2 i UDIs retningslinjer for behandling av statsborgersaker (UDIRS-2012-21). Dersom det i søkerens tidligere utlendingssak har vært tvil knyttet til identiteten, og utlendingsmyndighetene eksplisitt har tatt stilling ved å legge én identitet til grunn og knyttet en begrunnelse til dette, og avvikende opplysninger ikke er framkommet i ettertid, er utgangspunktet at søkerens identitet skal anses å være klarlagt ved vedtak om statsborgerskap. Det utstedes derfor også norske pass og ID-kort til personer som ikke kan godtgjøre at identiteten deres er korrekt, så fremt det ikke under søknadsbehandlingen avdekkes omstendigheter som reiser tvil om identiteten som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene. I slike tilfeller undersøker pass- og ID-kortmyndigheten om tvilen kan avklares.

Etter pass- og ID-kortforskriften § 2-2 annet ledd påhviler det søker omfattende krav til fremleggelse av legitimasjon og dokumentasjon som kan bekrefte identiteten. De praktiske legitimasjonskravene fremgår av Politidirektoratets *Retningslinjer for pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften* (RPOD 2020-8), som også viser til at fastsettelse av identitet kan være svært utfordrende når søkeren ikke kan fremlegge noen form for dokumentasjon eller ikke lenger kan gjenkjennes på foto i det tidligere passet. I slike situasjoner vil det bero på en konkret helhetsvurdering om vilkåret om godtgjort identitet kan anses oppfylt.

5.3.2 Departementets forslag

5.3.2.1 Hovedregelen om godtgjøring av identitet

Forskriftshjemmelen i ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav b tar høyde for at det kan være nødvendig å tilpasse de alminnelige kravene til godtgjøring av identitet ved utstedelse av ID-kort til utenlandske statsborgere. ID-kortet er imidlertid et dokument som etter sitt formål skal bekrefte innehaverens identitet med høy grad av sikkerhet. Hovedregelen må derfor fortsatt være at det heller ikke for utenlandske statsborgere må være tvil om at dokumenter og andre opplysninger bekrefter søkerens identitet. Den vidtrekkende plikten til å bidra med de opplysninger som pass- og ID-kortmyndigheten finner nødvendig for å behandle søknaden, må også gjelde for utenlandske søkere. Dette foreslås presisert i en egen, språklig tilpasset bestemmelse om godtgjøring av identitet for utenlandske statsborgere i § 2 A-2.

I § 2 A-2 første ledd siste punktum foreslås en ytterligere tilpasning som innebærer at kravet til godtgjøring av identitet baserer seg på samme prinsipp som for nye norske borgere som søker pass og ID-kort. Det vil si at søkere med oppholdstillatelse må godtgjøre identiteten som ble lagt til grunn ved innvilgelse av tillatelsen. Det vil etter departementets syn gi dårlig sammenheng i regelverket om en person som godtgjør sin identitet i tilstrekkelig grad til å få permanent oppholdstillatelse i Norge, ikke skal kunne anses å ha godtgjort identiteten i tilstrekkelig grad til å få nasjonalt ID-kort. Denne gruppen vil i prinsippet kunne få norsk statsborgerskap etter ytterligere noen år. Dersom terskelen for å få nasjonalt ID-kort er høyere enn terskelen for å få statsborgerskap, og derav pass, vil denne gruppen måtte vente med å få nasjonalt ID-kort til etter at de er blitt norske statsborgere – uten at deres mulighet til å dokumentere identiteten i mellomtiden er endret.

For tredjelandsborgere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven vil et krav om å godtgjøre identiteten som ligger til grunn for tillatelsen innebære at det må være *samsvar* mellom opplysningene om søkers identitet som er fremkommet i søknadsprosessen for nasjonalt ID-kort, og opplysningene om søkers identitet som er lagt til grunn for oppholdstillatelsen etter beviskravene i utlendingssaker.

5.3.2.2 Særlig om utlendinger med ID-tvil

En del tredjelandsborgere får oppholdstillatelse selv om de ikke har sannsynliggjort sin identitet overfor utlendingsmyndighetene.

Utlendingsloven § 38 gir regler om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Når det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det, kan det etter § 38 femte ledd bokstav a til d bl.a. fastsettes at tillatelsen ikke skal kunne gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse, at den ikke skal kunne fornyes, eller at den skal være kortere enn ett år.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har opplyst at det i 2019 og 2020 ble gitt til sammen 1452 begrensede oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. Utlendinger med slik tillatelse kan ha lovlig opphold i landet på ubestemt tid, og ha samme behov for et offentlig utstedt ID-bevis som andre utlendinger som bor her. Mange *har* sannsynliggjort

sin identitet, men mangler dokumentasjon, jf. utlendingsforskriften § 8-12. Det er vanskelig å skille disse fra dem som *ikke* har sannsynliggjort identitet, siden alle får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. UDI har opplyst at det per 1. november 2021 var 931 personer med gyldig *ID-begrenset* tillatelse eller søknad om fornyelse av slik søknad til behandling.

I tillegg til personkretsen med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 grunnet ikke sannsynliggjort identitet, er det en mindre gruppe som nektes reisebevis for flyktninger etter utlendingsloven § 64, jf. utlendingsforskriften § 12-1, fordi det er tvil om deres identitet. Dette er utlendinger med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28. Utfordringene for disse ble behandlet i Høyesteretts dom HR-2017-2078-A.

Førstvoterende uttalte følgende:

«Jeg finner avslutningsvis grunn til å fremheve at saken illustrerer et alvorlig og uløst problem: En liten gruppe flyktninger med lovlig opphold her i landet, og som må forventes å bli her på ubestemt tid, mangler tilgang til viktige goder og muligheter som befolkningen for øvrig kan ta som en selvfølge. I tillegg til de betydelige ulempene i hverdagslivet, kan denne situasjonen lett tenkes å skape problemer for disse flyktningenes integrering i det norske samfunnslivet. Problemet har sin rot i usikkerheten om deres identitet. Det løses ikke ved å utstede et reisebevis hvor identiteten mest sannsynlig er uriktig. Å sørge for at denne gruppen beboere i Norge får tilgang til i alle fall de mest sentrale godene som de i dag mangler, er en oppgave for myndighetene.»

Både personer med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd og personer som nektes reisebevis for flyktninger vil i utgangspunktet oppfylle grunnvilkårene for rett til nasjonalt ID-kort etter forslaget til § 2 A-1. De vil sannsynligvis også kunne godtgjøre identiteten utlendingsmyndighetene la til grunn for tillatelsen, selv om det vil være mindre enn 50 % sannsynlighet for at denne identiteten er den korrekte. Biometrisk sammenligning mot pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret vil redusere risikoen for at en utlending kan opptre under flere identiteter i norsk samfunnsliv. For norsk ID-forvaltning kan dette være viktigere enn behovet for dokumentasjon for at den registrerte identiteten er den opprinnelig korrekte.

Utstedelse av nasjonalt ID-kort til tredjelandborgere uten sannsynliggjort identitet vil gi svar på utfordringene Høyesterett har pekt på. Det vil samtidig være et større avvik fra pass- og ID-kortforvaltningens grunnleggende forutsetning om sikker identifikasjon. Å legge avgjørende vekt på at utlendingen ikke skal kunne opptre med forskjellige identiteter i Norge, og benytte ID-kortordningen som virkemiddel til å oppnå det, innebærer en kalkulert risiko for at norske myndigheter «hvitvasker» identiteter til personer som har begått alvorlig kriminalitet i utlandet, herunder terror eller krigsforbrytelser. Dette vil i første rekke gjelde utlendinger som det er vanskelig å fastslå identiteten til, noen ganger fordi de ikke selv medvirker. Utstedelse av nasjonalt ID-kort basert på fremleggelse av ID-dokumenter med lav notoritet, eller når identitet ikke er sannsynliggjort, kan også bidra til å svekke tilliten til ID-kortet som ID-bevis.

Departementet mener imidlertid at en rett til nasjonalt ID-kort for disse gruppene kan forsvares, både ut fra formålet og ut fra den kontroll som ligger til grunn for utstedelsen. ID-kort til utenlandske statsborgere vil ikke være et reisebevis underlagt internasjonale føringer og sikkerhetsvurderinger, i motsetning til reisebevis for flyktninger, utlendingspass og ID-kort til norske borgere. ID-kortet vil være et hjelpemiddel for den enkelte og for norske myndigheter og tjenesteytere til å dokumentere identiteten innehaveren er registrert med under sitt lovlige opphold her. Også personer som tidligere har misbrukt et ID-kort med reiserett kan få utstedt et nytt uten reiserett, jf. Prop. 66 L (2014-2015) punkt 9.2.3. Å gi den enkelte mulighet til å dokumentere sin identitet i Norge med et sikkert ID-bevis er et helt sentralt formål med ID-kortet.

Alternativene til å tilby disse et nasjonalt ID-kort vil enten være å oppgradere oppholdskortet med fødselsnummer, eller å utstede en egen variant av ID-kortet til disse gruppene. Utstedelse av et eget ID-kort som merkes spesielt for å indikere at innehaverens identitet ikke er sannsynliggjort, vil kunne anses som usikkert av tjenesteeiere. Det kan også gi en tvilsom signaleffekt å utstede et slikt «b-kort» til en liten og utsatt andel av befolkningen. En oppgradering av oppholdskortet med identitetsnummer vil være et mer relevant alternativ og sikre at identitetsbeviset til enhver tid er oppdatert også i forhold til gyldigheten av oppholdstillatelsen. Det må forutsette at oppholdskortet fungerer som ID-bevis på lik linje med ID-kortet, slik at heller ikke det blir et «b-kort».

Departementet legger til grunn at også tredjelandsborgere som det knytter seg ID-tvil til bør kunne tilbys nasjonalt ID-kort. Det vil imidlertid være svært viktig å unngå at utstedelse av nasjonalt ID-kort bidrar til å vanskeliggjøre nye vurderinger av identiteten ved senere behandling av oppholdssaken eller søknad om statsborgerskap. Utlendingsmyndighetene, og UDI som statsborgermyndighet, vil stå fritt til å vektlegge omstendigheter som i ettertid gir grunn til tvil om tidligere oppgitte opplysninger om identitet. Dersom utlendingsmyndighetene senere legger til grunn andre ID-opplysninger enn utstedelsen av ID-kortet er basert på, vil det være grunnlag for tilbakekall av ID-kortet etter ID-kortloven § 8 annet ledd, jf. første ledd bokstav b. I slike tilfeller vil gode varslingsrutiner mellom myndigheten være avgjørende, jf. punkt 5.6. For tredjelandsborgere med midlertidig, herunder begrenset, oppholdstillatelse foreslås det også kortere gyldighetstid, jf. punkt 5.5.

5.3.2.3 Legitimasjonskrav mv.

Pass- og ID-kortforskriften § 2-2 fastslår at søkerens siste pass eller ID-kort skal benyttes til identifisering, med mindre søkeren ikke har hatt pass eller ID-kort, har meldt dem tapt eller de ikke er egnet til å identifisere søkeren. Annen dokumentasjon som kan bidra til å bekrefte identiteten kan også kreves fremlagt.

I § 2 A-2 annet ledd foreslås et tilpasset legitimasjonskrav som innebærer at søkeren som hovedregel må legitimere seg med sitt hjemlands pass eller nasjonalt ID-kort. Alle EØS-borgere vil kunne fremlegge pass eller nasjonalt ID-kort med elektronisk brikke. Mange tredjelandsborgere vil også være i besittelse av pass med biometriske opplysninger. Søkere som har fått norsk utlendingspass eller reisebevis for flyktninger skal legitimere

seg med disse dokumentene. For alle søkere med oppholdstillatelse må også det gyldige Schengen-standardiserte oppholdskortet fremlegges. For tredjelandsborgere som ikke har pass fra hjemlandet, eller som har fått utstedt utlendingspass eller reisebevis for flyktninger, vil oppholdskortet bidra til å dokumentere identiteten sammen med den biometriske sammenligningen mot utlendingsregisteret, jf. punkt 5.4. I tillegg bør det på samme måte som for norske borgere kunne kreves fremlagt annen dokumentasjon som kan bidra til å bekrefte søkerens identitet.

5.4 Kontroll av søknaden

5.4.1 Gjeldende rett og pågående prosesser

Det følger både av passloven og ID-kortloven at det kan innhentes biometriske opplysninger i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk til bruk for senere kontroll av kortinnehaverens identitet. Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer) ble det presisert i passloven § 8 og ID-kortloven § 9 at adgangen til å lagre ansiktsfoto i pass- og ID-kortregistrene omfatter *biometrisk* ansiktsfoto, og at registrene kan kobles mot hverandre. Koblingen muliggjør både én-til-én-sammenligning og én-til-mange-sammenligning mellom de biometriske opplysningene i registrene. Pass- og ID-kortforskriften § 2-10 annet ledd presiserer at det *skal* gjennomføres søk i passregisteret og ID-kortregisteret, herunder søk med biometriske opplysninger, for å kontrollere at vilkårene for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort er oppfylt. Dette gjøres nå som en rutinemessig del av søknadsbehandlingen.

Utlendingsforvaltningen registrerer biometriske data på utlendinger som omfattes av utlendingsloven § 100, det vil si utlendinger som søker om oppholdstillatelse og visum etter tredjelandsregelverket, og utlendinger som er bortviste og utviste. Det opptas ikke biometriske data av EØS-borgere som har oppholdsrett etter EØS-avtalen, jf. utlendingsloven kapittel 13.

Utlendingsloven gir ingen hjemmel for utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til pass- og ID-kortmyndigheten, verken biometriske opplysninger eller andre typer opplysninger. Søker må selv fremlegge opplysninger og dokumentasjon fra utlendingsmyndighetene ved tvil om det norske statsborgerskapet. Det har heller ikke vært systemstøtte for én-til-mange-sammenligning i ansiktsbildene i utlendingsregisteret, passregisteret og ID-kortregisteret for å avdekke om en person har operert med andre identiteter i tidligere kontakt med norske myndigheter.

Utlendingsregisteret er imidlertid nå også integrert mot politiets system for biometrisk gjenkjenning (ABIS). Dermed vil det være mulig å foreta biometrisk sammenligning mot alle de tre registrene.

Forslag til lov og forskriftsendringer for bl.a. å gi hjemmelsgrunnlag for biometrisk sammenligning mellom passregisteret, ID-kortregisteret og utlendingsregisteret har vært på høring, jf. Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 15. juli 2019 *Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften om opptak og lagring av biometri i*

utlendingssaker. I utlendingsforskriften § 18-3 tredje ledd ble det foreslått en hjemmel for utlevering (direkte søk) av opplysninger fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten når det i søknadsbehandlingen er nødvendig for å undersøke om søker allerede er registrert under samme eller annen identitet. Departementet viste til at spørsmålet om i hvilken grad det *skal* foretas undersøkelser i utlendingsregisteret i forbindelse med behandling av søknader om pass eller ID-kort, ville bli behandlet ved egen høring. Det tas derfor opp her.

5.4.2 Departementets forslag

Et godt, bredt og sikkert tilbud om nasjonalt ID-kort forutsetter at norske myndigheter kan føre tilfredsstillende kontroll med hvem kortet utstedes til. Det er enighet blant aktørene i ID-forvaltningen om at det krever kontroll av søkerens biometriske opplysninger. Behovet for kontroll av biometriske opplysninger er spesielt stort for nåværende eller tidligere utenlandske statsborgere, som har grunnlagsdokumenter av ulik kvalitet.

Automatisert sammenligning mot tidligere registrerte ansiktsbilder i pass- og ID-kortregistrene vil bidra til å avdekke om søker tidligere har fått utstedt et norsk pass eller ID-kort i en annen, eller annens, identitet. Ved utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere vil det være nødvendige å foreta biometrisk sammenligning også mot utlendingsregisteret. For tredjelandsborgere vil slik sammenligning være nødvendig for å kontrollere at det er samsvar mellom identiteten som er registrert av utlendingsmyndighetene og identitetsopplysningene som presenteres i søknaden om nasjonalt ID-kort.

EØS-borgere vil ikke være registrert i utlendingsregisteret, men den biometriske sammenligningen vil kunne avdekke om en tidligere registrert tredjelandsborger senere utgir seg for å være EØS-borger ved søknad om nasjonalt ID-kort. Biometrisk sammenligning mot opplysningene i alle tre registre vil gi både pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles én og samme registrerte identitet i Norge. Slik sammenligning må foretas ved automatisert ansiktsgjenkjenning, siden det ikke er registrert fingeravtrykk i pass- og ID-kortregistrene.

Det kom ikke spesielle innvendinger mot forslagene som tilrettela for gjensidig kontroll mellom utlendingsregisteret og pass- og ID-kortregistrene i høringen i 2019.

Departementet går derfor videre med forslagene, men mener hjemmelen for utlevering av biometriske opplysninger fra utlendingsregisteret til pass- og ID-kortmyndigheten bør inntas i utlendingsloven § 100. Det planlegges derfor å fremme et lovforslag om dette. Lovregulering vil gi bedre sammenheng med øvrige regler om utlevering av opplysninger fra utlendingsregisteret til politiet til andre formål enn oppgaver etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 100 annet og tredje ledd. Disse ble vedtatt ved lov 12. juni 2020 nr. 65 om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.), og trådte i kraft 1. juni 2021.

De alminnelige reglene om kontroll av søknaden i pass- og ID-kortforskriften § 2-10 vil også gjelde for søknad om ID-kort fra utenlandske statsborgere. Disse søknadene vil derfor rutinemessig gjennomgå de samme automatiserte og manuelle kontrollprosessene som søknader om pass og ID-kort fra norske borgere. Det betyr at det alltid skal gjennomføres biometrisk sammenligning mot tidligere oppføringer i pass- og ID-kortregistrene. Med forbehold om fremleggelse og Stortingets behandling av det planlagte forslaget til hjemmelsgrunnlag i utlendingsloven § 100, foreslås det en tilføyelse i pass- og ID-kortforskriften § 2-10 annet ledd om at biometrisk sammenligning også skal gjennomføres mot utlendingsregisteret ved førstegangs utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort til nye norske statsborgere og ved utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Det er ikke gitt spesifikke sletteregler for ansiktsbildene i utlendingsregisteret. Etter utlendingsforskriften § 18-4 tiende ledd kan ansiktsfotografiene, i motsetning til fingeravtrykkene, beholdes så lenge det anses nødvendig ut fra formålet opplysningene er innhentet for.

Departementet kan ikke se at det er behov for rutinemessig biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret i *alle* pass- og ID-kortsaker, det vil si også for søkere som har ervervet norsk statsborgerskap ved fødsel. Det vil dessuten være uforholdsmessig ressurskrevende. Utlendingsregisteret inneholder store mengder data, og ansiktsfoto fra både asylsaker, visumsaker og oppholdssaker. Av hensyn til kapasitet og kvalitet i søkene må det under enhver omstendighet foretas nærmere vurderinger av muligheten for å avgrense søkene til de (mest) relevante forekomstene av biometriske opplysninger.

Ved automatisert én-til-mange-sammenligning returnerer systemet en kandidatliste over mulige treff. Ved treff går søknaden til den særskilt opprettede ekspertlinjen for ansiktssammenligning på Kripos, der treffene blir vurdert manuelt. Søknaden blir endelig avgjort av vedtakslinjen i politidistriktet. Dersom treff i den biometriske sammenligningen gir grunnlag for avslag på søknad om pass eller ID-kort, kan det også være grunnlag for anmeldelse for brudd på straffeloven § 202 om identitetskrekkelse, § 221 om uriktig forklaring eller § 361 om dokumentfalsk. I saker som gjelder tredjelandsborgere bør også utlendingsmyndighetene varsles, jf. punkt 5.6.

Etter pass- og ID-kortforskriften § 2-10 annet ledd kan pass- og ID-kortmyndigheten gjennomføre søk mot politiets registre i den utstrekning det er gitt adgang til det i politiregisterforskriften del 11. Bestemmelsen pålegger ikke noen plikt til å gjøre slike søk. Ved behandling av søknader om pass og nasjonalt ID-kort foretas det likevel systematiske, automatiserte søk mot politiets registre der det behandles opplysninger til politimessige formål, blant annet for å avdekke om det foreligger passhindringsgrunner. Siden nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere ikke vil gi reiserett, vil heller ikke hindringsgrunnene i ID-kortloven § 5 komme til anvendelse. Det vil derfor ikke i samme grad som for norske borgere være nødvendig å foreta søk mot politiets registre for utstedelse til utenlandske statsborgere (eller for norske borgere som velger bort reiseretten). For utenlandske statsborgere som søker norsk nasjonalt ID-kort er det identitetskontrollen som er det avgjørende. Siden bestemmelsen om søk mot politiets registre ikke pålegger en plikt til å gjøre slike søk, ser departementet ikke behov for en

særlig regulering av søk i politiets registre ved behandling av søknader om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere.

5.5 Gyldighetstid og gebyr

5.5.1 Gjeldende rett

Etter ID-kortloven § 14 første ledd bokstav a fastsettes regler om gyldighetstiden for nasjonalt ID-kort i forskrift. I pass- og ID-kortforskriften § 6-1 annet ledd er ID-kortets ordinære gyldighetstid fem år, jf. bokstav a. For barn mellom fem og ti år er gyldighetstiden begrenset til tre år, jf. bokstav b. For barn under fem år er gyldighetstiden begrenset til to år, jf. bokstav c.

ID-kortet er gebyrfinansiert. Med hjemmel i lovens § 14 første ledd bokstav b er ID-kortgebyret regulert i pass- og ID-kortforskriften § 7-1. For søknad om ID-kort til alle over ti år betales et gebyr på 570 kroner. For søknad om ID-kort til barn under ti år er gebyret 340 kroner.

5.5.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å klargjøre i § 2 A-1 fjerde ledd at de alminnelige reglene i ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften om utstedelse av nasjonalt ID-kort uten reiserett gjelder med de særregler som følger av kapittel 2 A. Gyldighetstid og gebyr for ID-kort til utenlandske statsborgere vil dermed i utgangspunktet følge av pass- og ID-kortforskriften § 6-1 annet ledd og § 7-1.

Prinsipielt sett bør utenlandske statsborgere som er bosatt her kunne få utstedt nasjonale ID-kort med samme femårige gyldighetstid som ID-kort til norske statsborgere. ID-kortet vil ikke gi reiserett eller dokumentasjon for oppholdsrett, men kun tjene til å identifisere vedkommende innen rikets grenser. Faren for misbruk av et nasjonalt ID-kort utstedt til en utenlandsk borger for et lengre tidsrom enn det oppholdet i Norge i praksis varer, anses ikke vesentlig større enn den generelle faren for misbruk av et gyldig ID-dokument.

Noen begrensninger bør likevel fastsettes for effektivt å forhindre den inkonsekvens at personer uten gyldig oppholdstillatelse eller oppholdsrett likevel kan inneha et gyldig nasjonalt ID-kort fra norske myndigheter. Mange tredjelandsborgere får først relativt kortvarig oppholdstillatelse. Etter utlendingsloven § 60 gis førstegangs oppholdstillatelse som midlertidig tillatelse for inntil tre år. Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av loven, skal tillatelse gis for minst ett år. Permanent oppholdstillatelse kan ev. oppnås etter (normalt) 3 eller 5 år (avhengig av grunnlaget), jf. utlendingsloven § 62. Det gis også etter en rekke bestemmelser, herunder utlendingsloven § 38 femte ledd, tillatelser som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. For disse vil den midlertidige tillatelsen fornyes så lenge det er aktuelt.

Bortfall av oppholdstillatelse vil gi grunnlag for tilbakekall av et utstedt ID-kort, men det vil være utfordrende å basere oppfølgingen på varsling mellom utlendingsmyndighetene

og ID-kortmyndigheten, jf. punkt 5.6. Behovet for effektiv oppfølging gjelder særlig for personer med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd som følge av ID-tvil, jf. punkt 5.3.2.2.

Den naturlige løsningen vil etter departementets vurdering være å utstede ID-kort med begrenset gyldighetstid til personer med midlertidig oppholdstillatelse. Tilsvarende bør gjelde for EØS-borgere med d-nummer. Disse må for øvrig uansett fornye ID-kortet sitt før utløpstiden dersom de tildeles fødselsnummer. Det foreslås derfor en egen bestemmelse som begrenser ID-kortets gyldighetstid til to år for utenlandske statsborgere med midlertidig oppholdstillatelse eller d-nummer. To-årig gyldighetstid anses som et rimelig kompromiss, og samsvarer med det som allerede er korteste gyldighetstid for ID-kort til de minste barna.

Alternativt kan gyldighetstiden settes til ett år, som antageligvis gir bedre samsvar med varigheten av de midlertidige oppholdstillatelsene, men også større belastning for politiet som skal fornye kortene og for den som må møte opp og betale for dem. Et annet alternativ er å knytte gyldighetstiden direkte til varigheten av oppholdstillatelsen, etter den finske modellen som er omtalt i punkt 3.2. ID-kortet kan da gis ordinær gyldighet i fem år, men maksimalt den tid oppholdstillatelsen eller oppholdskortet gjelder. Departementet er i tvil om denne løsningen er hensiktsmessig, siden det kan gi store variasjoner i gyldighetstiden. Siden fornyelse av det norske ID-kortet krever personlig fremmøte, vil det gi en mindre forutsigbar og ressurseffektiv ordning både for den enkelte og for ID-kortmyndigheten. Høringsinstansenes syn imøteses.

Departementet foreslår ingen særregler om gebyr for søknad om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Gebyret er det samme for ID-kort med og uten reiserett. Dette prinsippet legges også til grunn for ID-kort uten reiserett til utenlandske statsborgere, selv om det for noen foreslås kortere gyldighetstid. Til sammenligning koster det finske ID-kortet 54/60 EUR uavhengig av nasjonalitet og gyldighet, jf. punkt 3.2. Samsøkningsrabatt forutsetter samtidig søknad om pass og ID-kort, og er ikke aktuelt for utenlandske statsborgere.

Lavere gebyr for ID-kort med kortere gyldighetstid vil kreve at kostnadene subsidieres gjennom påslag på gebyret for pass- og ID-kort med ordinær gyldighet. Det er også slik den lavere gebyrsatsen for pass og ID-kort til barn finansieres. Dokumenter til barn har reelt sett høyere kostnadsnivå enn dokumenter til voksne, hovedsakelig på grunn av tidsbruken i skranken på pass- og ID-kontoret. Det samme vil være tilfelle med utstedelse av ID-kort til utenlandske statsborgere. En ev. subsidiering av søknadsgebyret for ID-kort til utenlandske statsborgere vil måtte vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

5.6 Varsling, utlevering av opplysninger og tilbakekall

5.6.1 Gjeldende rett

Hindringsgrunnene i ID-kortloven § 5, herunder adgangen til å avslå en søknad om ID-kort på grunnlag av at søker tidligere har forfalsket eller brukt falskt nasjonalt ID-kort,

rettsstridig har overlatt kortet til tredjemann eller på annen måte har misbrukt det, gjelder bare for søknad om nasjonalt ID-kort med reiserett, jf. ID-kortloven § 5 tredje ledd.

En søknad om nasjonalt ID-kort uten reiserett vil bare kunne avslås dersom søker ikke oppfyller grunnvilkårene om godtgjøring av identitet og samtykke fra verge. Etter ID-kortloven § 8 annet ledd, jf. første ledd bokstav b til e, kan imidlertid et ID-kort uten reiserett tilbakekalles dersom kortet er utstedt med, eller på bakgrunn av, informasjon som ikke var, eller lenger er, riktig. Det kan også tilbakekalles dersom kortets utseende eller innhold er endret, eller det er skadet eller slitt eller av andre årsaker ikke er tjenlig som identitetsbevis. Endelig kan ID-kortet tilbakekalles hvis det finnes i uvedkommendes besittelse.

Det forekommer at søknader om pass avslås på grunnlag av tvil om søkers norske statsborgerskap. Det forekommer også at statsborgermyndigheten tilbakekaller statsborgerskapet til en passinnehaver. I disse sakene er det manuelle rutiner for varsling mellom etatene, slik at tilbakekall av passet og ev. statsborgerskapet kan vurderes. Varsling skjer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, som fastslår at taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.

ID-kortloven § 11 gir for øvrig hjemmel for utlevering av opplysninger om enkeltpersoner i ID-kortregisteret når det er nødvendig for å kontrollere et ID-kort eller innehaverens identitet. Bestemmelsen vil også kunne dekke ev. behov for utlevering av opplysninger om en person innehar et nasjonalt ID-kort, jf. merknaden til bestemmelsen i Prop. 66 L (2014-2015). Utlevering kan skje ved direkte søk som går ut på treff eller ikke-treff. Ved en lovendring som trådte i kraft 19. oktober 2020 ble det presisert at opplysninger om utstedte ID-kort (rutinemessig) kan utleveres til registermyndigheten for Folkeregisteret, som ledd i realisering av grunnlagskategorien «unik».

Det er avgjørende for ID-forvaltningen at Folkeregisteret varsles når det gjennom søknadsbehandlingen avdekkes feil i opplysningene som er registrert om innehaveren av et identitetsnummer. Etter folkeregisterloven § 7-1 har offentlige myndigheter meldeplikt når det avdekkes feil eller avvik fra registrerte opplysninger. Dersom pass- og ID-kortmyndigheten avdekker flere identiteter på samme identifikasjonsnummer, eller at én person er registrert med flere identifikasjonsnumre, vil saken bli fulgt opp i straffesakssporet. Falske identiteter som avdekkes gjennom etterforskning og straffesaksbehandling skal rapporteres til Skatteetaten etter retningslinjer som er gitt av Riksadvokaten, jf. folkeregisterforskriften § 7-1-1. Politidirektoratet har også gitt retningslinjer om meldeplikt til Folkeregisteret når politiet i sin forvaltningsvirksomhet kommer over opplysninger som gjør at man holder det for mest sannsynlig at en identitet er falsk, uavhengig av grunnlaget for antagelsen.

5.6.2 Departementets forslag

Utvidelse av ID-kortordningen til utenlandske statsborgere vil øke behovet for utlevering av opplysninger og varsling mellom pass- og ID-kortmyndigheten, utlendingsmyndighetene og Skatteetaten. Alle er sentrale aktører i ID-forvaltningen som utøver sine respektive ID-relaterte oppgaver med samme overordnede mål om å bidra til å sikre at én person bare har én identitet i Norge.

Tredjelandsborgeres oppholdsgrunnlag vil oftest være underlagt saksbehandling etter utlendingsloven også etter en eventuell utstedelse av nasjonalt ID-kort. Nye ID-opplysninger kan bli lagt til grunn under saksgangen, og det blir i dag sendt melding til Folkeregisteret når utlendingsmyndighetene endrer ID-opplysningene til en person med oppholdstillatelse. Innehaveren av et d-nummer kan også etter hvert få tildelt fødselsnummer. I mange tilfeller vil det derfor være stor sannsynlighet for at opplysningene i et ID-kort med femårig gyldighet ikke lenger stemmer med de registrerte opplysningene i Folkeregisteret. ID-kortet vil dermed heller ikke være tjenlig som identitetsbevis. Innehaveren har selv ansvar for å skaffe seg nytt ID-kort i slike tilfeller, men kortet vil også kunne tilbakekalles i medhold av ID-kortloven § 8 første ledd bokstav d, jf. annet ledd, dersom ID-kortmyndigheten blir oppmerksom på situasjonen. Mer alvorlig vil det være dersom lovlig oppholdsgrunnlag bortfaller fordi senere saksbehandling f.eks. avdekker at utlendingen har en annen identitet enn tidligere lagt til grunn for tillatelsen. Vilkårene i forslaget til § 2 A-1 vil da ikke lenger være oppfylt. Følgelig vil det også være grunnlag for tilbakekall av et utstedt nasjonalt ID-kort etter ID-kortloven § 8 første ledd bokstav b.

Departementet legger til grunn at forvaltningsloven § 13 b nr. 5 gir tilstrekkelig hjemmel for å varsle ID-kortmyndigheten om at oppholdsgrunnlaget er bortfalt, for å forhindre at utlendinger som ikke lenger har lovlig opphold fortsetter å inneha et gyldig identitetsbevis utstedt av norske myndigheter. Det forutsetter samtidig at utlendingsmyndighetene er kjent med at utlendingen har fått utstedt ID-kort. Dette bør derfor rutinemessig formidles til utlendingsmyndighetene, og registreres på vedkommendes sak der. Utlendingsloven § 83 a, jf. utlendingsforskriften § 17-7 a, anses å gi tilstrekkelig vide rammer for å behandle, herunder registrere, opplysninger fra ID-kortmyndigheten av betydning for avklaring og verifisering av tredjelandsborgeres identitet.

Det vil også være viktig å varsle utlendingsmyndighetene dersom den biometriske sammenligningen eller saksbehandlingen for øvrig avdekker identitetstvil som gir grunnlag for *avslag* på en tredjelandsborgers søknad om nasjonalt ID-kort, jf. punkt 5.3.2. Foruten varsel vil utlendingsmyndighetene kunne ha behov for utfyllende opplysninger fra ID-kortregisteret for sin videre oppfølging av utlendingssaken.

Etter ID-kortloven § 12 første ledd bokstav d kan opplysninger fra ID-kortregisteret utleveres til politiet til bruk i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å avgi opplysninger om egen identitet, jf. utlendingsloven § 83. Utlevering av opplysningene kan skje i form av direkte søk, jf. ID-kortloven § 12 annet ledd. Når ID-kortordningen utvides til utenlandske statsborgere får også andre

utlendingsmyndigheter, blant annet Utlendingsdirektoratet, et klart behov for samme informasjon for samme formål.

ID-kortloven § 14 annet ledd bokstav c gir hjemmel for presiserende og supplerende regler i forskrift om hvem som kan få utlevert opplysninger fra ID-kortregisteret. I 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 innføringen av ID-kortordningen.

Det er etter departementets syn behov for å ta forskriftshjemmelen i bruk for å klargjøre at opplysninger fra ID-kortregisteret kan utleveres også til Utlendingsdirektoratet, jf. forslaget til § 5-3 a. Opplysningene i ID-kortregisteret vil være kontrollert mot passregisteret. Departementet vil se nærmere på muligheten for å utvikle systemstøtte for systematisk varsling mellom ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene om disse sakene. Det vil også være naturlig å se nærmere på behovet for oppdaterte rutiner for rapportering til Folkeregisteret om falske identiteter som avdekkes gjennom søknadsbehandlingen for pass og nasjonalt ID-kort.

6 Ikrafttredelse

Det er per i dag ikke mulig å angi konkret lanseringstidspunkt for nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Politidirektoratet har anbefalt gradvis og kontrollert introduksjon på utvalgte pass- og ID-kontor. En forsiktig oppstart for utenlandske borgere anses nødvendig for å bygge nødvendig kompetanse og sikre at politiet har tilstrekkelig kapasitet til å ta imot og behandle søknadene. Det kan også bli aktuelt med trinnvis innfasing av tilbudet om nasjonalt ID-kort for ulike grupper utenlandske statsborgere. Det kan f.eks. være aktuelt å starte med nordiske borgere, for så eksempelvis å utvide til borgere fra land det er stor arbeidsinnvandring fra, mens øvrige EØS-land og tredjelandborgere kan komme til slutt. Ved gradvis introduksjon bør antageligvis borgere fra land som Norge har sertifikater fra prioriteres, slik at ektheten kan undersøkes maskinelt.

Mer detaljerte planer for lansering og utbredelse av ID-kortet til utenlandske statsborgere må utarbeides av Politidirektoratet, og slik at totalvolumet er håndterbart med politiets ressurser. Særskilte innfasingsbehov vil ikke bli avklart før nærmere lansering. Pass- og ID-kortforskriften § 8-1 tredje ledd foreslås derfor endret slik at det fremgår at Politidirektoratet bestemmer fra hvilket tidspunkt og på hvilke søkersteder utenlandske statsborgere, herunder grupper av utenlandske statsborgere, kan fremme søknad om nasjonalt ID-kort. Det vil inntil videre kun være mulig å få utstedt nasjonalt ID-kort på politiets pass- og ID-kontor i Norge, ikke på norske utenriksstasjoner.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidet med innføring av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere har vært en integrert del av arbeidet med innføring av kortet til norske statsborgere. Eksisterende ID-kort uten reiserett kan med mindre tilpasninger brukes også for utenlandske statsborgere. Ved design av kortstammen ble det tatt høyde for at kort til utenlandske statsborgere skal kunne merkes spesielt, enten med en kort tekst trykket på baksiden av kortet eller ved å benytte en annen nummerserie. Det vil være behov for noen endringer knyttet til produksjon, logistikk og personalisering, fordi alle korttyper krever unik produksjon, lagerbeholdning og personaliseringsrutiner hos leverandøren.

Selv mindre endringer som enkelt innføres på selve kortet vil kreve noe videreutvikling av saksbehandlingssystemet og grensesnittet mot leverandøren (kortprodusenten). Det vil også være behov for videreutvikling av saksbehandlingsløsningen for å kunne motta og behandle søknader fra utenlandske statsborgere. Det må dessuten tilrettelegges for biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret. Dette arbeidet pågår.

Behovet for varsling og oppfølging mellom ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene om saker som kan gi grunnlag for tilbakekall av tillatelser eller dokumenter vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser, herunder knyttet til opplæring og utvikling av rutiner med ev. systemstøtte for automatisk varsling. Bruk av ID-kortet til legitimasjonsformål vil til en viss grad også kreve kompetanseheving og ev. endring av rutiner for kontroll hos for eksempel Skatteetaten og andre instanser og aktører som skal kontrollere det. Slike kompetansebehov og endring av kontrollrutiner antas imidlertid ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser av vesentlig betydning.

Innføring av en rett til nasjonalt ID-kort for utlendinger vil anslagsvis medføre 150.000 flere søknader årlig, hvorav en vesentlig andel i eller nær Oslo. Det vil være nødvendig å oppbemanne ID-kortmyndighetens kontroll- og vedtakslinje. Det vil også være behov for tiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse på regelverk, ID-kontroll og eventuelt systemløsning og dokumenttype. Kripas må også forventes å få flere saker til manuell gjennomgang, hvilket kan gi behov for oppbemanning.

Søknadshåndtering av ID-kort til utlendinger krever kompetanse på kontroll av utenlandske dokumenter. Saksbehandlere på pass- og ID-kontorene vil derfor ha behov for kompetanseheving før innføringen. Systemutvikling vil også kreves for å kunne gjennomføre automatisert sammenligning av bildet som tas på pass- og ID-kontoret med bildet som er lagret i den elektroniske brikken i det fremlagte legitimasjonsdokumentet.

Av hensyn til politiets kapasitet og forutsigbarhet bør etterspørselen være jevn fra år til år. Politidirektoratet vil derfor legge opp til at tjenestene gjøres tilgjengelig på en kontrollert måte, og slik at volumet av ID-kort til norske og utenlandske statsborgere ses samlet. Det må foretas nærmere vurdering rundt organisering og lokalisering av søkersteder for å ivareta kompetansebehov og kapasitet, og samtidig hensynta forventet etterspørsel.

Politiets kostnader til utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort fullfinansieres gjennom pass- og ID-kortgebyrene. Kostnadene forbundet med utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere vil inngå i beregningsgrunnlaget for gebyrene. Gebyrgrunnlaget behandles i den ordinære budsjettprosessen.

Forslag til endringer i pass- og ID-kortforskriften

Forskrift om endringer i forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften)

Hjemmel: Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) § 14 første ledd bokstav b og annet ledd bokstav b, c og d.

I

Nytt kapittel 2 A skal lyde:

Kapittel 2 A. Utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere

§ 2 A-1. Rett til nasjonalt ID-kort uten reiserett

Utenlandske statsborgere har etter søknad rett til nasjonalt ID-kort uten reiserett dersom de

- a) har oppholdstillatelse eller har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven,
- b) har norsk fødselsnummer eller d-nummer, og
- c) godtgjør sin identitet.

Nasjonalt ID-kort gir ikke dokumentasjon på lovlig opphold eller andre rettigheter.

De alminnelige reglene i ID-kortloven og forskriften om utstedelse av nasjonalt ID-kort kommer til anvendelse med de særregler som følger av dette kapitlet.

§ 2 A-2. Godtgjøring av identitet

Søkeren skal godtgjøre sin identitet ved å gi opplysninger, herunder navn, statsborgerskap, fødselsdato, fødselsnummer eller d-nummer, fødested og familieforhold, og ved å fremlegge nødvendige underlagsdokumenter. Identiteten er godtgjort når det ikke er tvil om at dokumenter og andre opplysninger bekrefter søkerens identitet. Søkere med oppholdstillatelse skal godtgjøre identiteten som ble lagt til grunn da oppholdstillatelsen ble gitt.

Søkerens pass eller nasjonale ID-kort fra hjemlandet skal benyttes til identifisering. Har søkeren utlendingspass eller reisebevis for flyktninger skal disse dokumentene benyttes. Personer med oppholdstillatelse skal alltid fremlegge gyldig Schengen-standardisert oppholdskort. ID-kortmyndigheten kan i tillegg kreve fremlagt annen dokumentasjon som kan bidra til å bekrefte søkerens identitet.

§ 2 A-3. Begrensninger i gyldighetstid

Nasjonalt ID-kort som utstedes til utenlandske statsborgere med midlertidig oppholdstillatelse eller d-nummer er gyldig i to år fra utstedelsesdatoen.

§ 2-10 annet ledd skal lyde:

For å kontrollere at vilkårene for utstedelse av pass eller nasjonalt ID-kort er oppfylt, skal det gjennomføres søk i passregisteret og ID-kortregisteret, herunder biometrisk sammenligning. Det skal også gjennomføres *biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret ved første gangs utstedelse av pass og ID-kort til tidligere utenlandske statsborgere og ved utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere*. Det kan gjennomføres søk mot politiets registre i den utstrekning det er gitt adgang til det i politiregisterforskriften del 11.

Ny § 5-3 a skal lyde:

§ 5-3 a. Utlevering av opplysninger fra ID-kortregisteret

Opplysninger fra ID-kortregisteret kan utleveres til utlendingsmyndighetene til bruk i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet.

§ 8-1 tredje ledd skal lyde:

Politidirektoratet bestemmer fra hvilket tidspunkt og fra hvilke søkersteder i Norge *utenlandske statsborgere, herunder grupper av utenlandske statsborgere, kan fremme søknad om nasjonalt ID-kort*.

II

Forskriften gjelder fra den tid departementet bestemmer.