



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref: 16/7361

Vår ref: 16/05902-7

Dato: 16.02.2017

Høring – Forslag til endringer i passloven – tilpasning til nye systemer for pass og ID-kort mv. - Høringsuttalelse fra Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 23. november 2016.

UDI har det faglige ansvaret for alle offisielle dokumenter som utstedes til utlendinger. Disse dokumentene er blant annet reisebevis, utlendingspass, oppholdskort og grenseboerbevis. Vi forutsetter, som departementet sier i høringsnotatet, at forslagene er i tråd med de løsningene prosjektene om biometri, nytt folkeregister og IDeALT har utarbeidet. Nedenfor følger UDIs vurderinger og merknader relatert til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

2. Ansvar og organisering mv

Under dette punktet fremgår det at innføring av nytt saksbehandlings-system og ny organisasjonsmodell blant annet sikrer at alle søknader om norske pass 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 ABIS. UDI anser det som positivt at det blir innført mer systematiske krav til bakgrunnssjekk og kontroll mot registertreff ved passutstedelse. Det vil være en fordel om man også ved søknad og utstedelse av reisebevis for flyktninger (RB) og utlendingspass (UP) kan benytte seg av sammenligningssøk for å sikre at reisedokumentet blir utstedt til riktig person. Utstedelse av UP og RB foregår i førstelinjen. Forutsatt at utlendingsmyndighetene og passmyndighetene skal benytte samme system for utstedelse av reisedokumenter, bør det være adgang for utlendingsmyndighetene til å benytte ny funksjonalitet som skal bidra til å sikre at dokumentet utstedes til korrekt person.

I punkt 2.3, andre avsnitt, tredje siste setning, står det at det skal søkes mot politiets nye system ABIS for ansiktsgjenkjenning. UDI mener det bør presiseres at det er passdatabasen det skal søkes mot, slik at det er tydelig at det ikke skal søkes mot utlendingsregisteret. ABIS omfatter alle tjenester knyttet til håndtering av biometri, herunder programvaren for

ansiktsgjenkjenning som det her er snakk om. Passdatabasen og utlendingsregisteret i ABIS skal være adskilt.

3. Passgebyret

Til punkt 3.2, siste avsnitt mener UDI det forenkler saksbehandlingsprosessene at gebyr knyttes til søknad om pass og ikke til innvilgelsen.

4. Passets gyldighetstid m.v

Til punkt 4.2, andre avsnitt støtter UDI at passets gyldighetstid fastsettes i forskrift i stedet for lov, da dette vil gjøre det enklere å endre gyldighetstiden ved behov. Vi ser at det kan være behov for å justere gyldighetstiden ved innføring/ending i grensekontrollsystemer o.l. I og med at det kun er gyldigheten for fremtidige dokumenter som kan få endret gyldighetstid, og ikke allerede utstedte dokumenter, ser vi heller ikke at en slik løsning er betenkelig.

5. Behandling av opplysninger – personvern og informasjonssikkerhet

UDI viser til at departementet under punkt 5.2.3 om utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre myndigheter, foreslår å presisere i passloven at opplysninger kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere passinnehavers identitet eller passets ekthet. Som i eksisterende lov om Nasjonalt ID-kort skal det ikke legges begrensninger på hvem som skal utleveres fra ID-kortregisteret. Både offentlige og private aktører bør kunne kontrollere om et fremvist pass er ekte og om det er meldt tapt eller stjålet. Departementet har også inntatt et forslag til hjemmel for utlevering av mer utfyllende opplysninger fra passregisteret. UDI anser at de nevnte forslagene kan bidra til å motvirke ID-misbruk, men vi mener tilgangen til opplysninger for private fra passregisteret bør begrenses til å kontrollere om et fremvist pass er ekte, eller om det er meldt tapt eller stjålet. For mer omfattende opplysninger trengs det lovhjemmel der den som ønsker tilgang til slik informasjon må ha et tjenstlig behov for å kunne få utlevert slike opplysninger. UDI har for øvrig merket seg at departementet bruker begrepet «tjenstemessig behov» i stedet for «tjenstlig behov», og antar det kan være et bevisst valg. Begrepet «tjenstemessig behov» ble etter det vi kjenner til introdusert i politiregisterlovgivningen, mens man innen personvernområdet bruker begrepet «tjenstlig behov» som tolkes strengere.

UDI vil ha behov for å innhente opplysninger fra passregisteret angående misbruk av UP og RB og tap av disse i forbindelse med behandlingen av søknad om reisedokument. Dette er opplysninger som er relevante for vurderingen av søknaden og eventuelt ved vurdering av inndragning av reisedokument. Ideelt sett bør opplysninger om tap og misbruk av UP og RB overføres til UDIs saksbehandlingssystem og utgjøre en integrert del av saksbehandlingen, men vi mener forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for hjemmel i passloven.

Når det gjelder forslag om utvidet hjemmel til å innhente opplysninger som omfattes av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13, er UDI usikker på behovet. Vi har ikke full kjennskap til hvilke opplysninger som vil bli registrert i passregisteret og derfor heller ikke hvilke typer opplysninger det vil være mulig å innhente. I høringsbrevet presiserer departementet at det må være snakk om «konkrete opplysninger fra personens passhistorikk som kan kaste lys over identitetsspørsmålet». Vi ser for oss at reisevirksomhet til andre land kan ha betydning for vurderingen av

søkerens identitet, men også for vurderingen av om en person med reisebevis likevel ikke har et reelt beskyttelsesbehov. Reisevirksomhet er videre relevant for vurderingen av andre vilkår etter utlendingsloven og statsborgerloven. Dersom utreiser og innreiser til og fra andre land blir registrert i passregisteret, kan det være behov for hjemmel som gir utlendingsmyndighetene adgang til å innhente opplysninger om tidspunkt for innreise og utreise og hvilke land man har reist til.

UDI vil videre bemerke at det ikke foreligger hjemmel i passloven for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret, kun for utlevering. I forbindelse med forslag til ny folkeregisterlov og -forskrift, gjøres det endringer i statsborgerforskriften og utlendingsforskriften som gir klare hjemler for innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret dersom det er behov for det i forbindelse med saksbehandlingen.

Passmyndighetene har et selvstendig ansvar for å vurdere om en person som søker om norsk pass er norsk borger ihht bestemmelser om automatisk erverv og tap i statsborgerloven kapittel 2 og kapittel 5. Det er mulig at statsborgerlov og -forskrift vil gi passmyndighetene tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å innhente opplysninger som er nødvendige for å vurdere om den som søker om pass er norsk etter loven. UDI ønsker likevel å gjøre oppmerksom på at det kan være behov for innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret i forbindelse med passutstedelse til norske borgere, og at det derfor kan vurderes om det er behov for en hjemmel for innhenting av slike opplysninger i passloven.

Til kapittel 5.2.4, andre avsnitt påpeker UDI at det er en avhengighet mellom det som ligger i utlendingsregistret i ABIS og det som registreres i passregisteret hos politiet for at identitet hos folkeregisteret skal kunne registreres som «unik». Når utlending har fått statsborgerskap må man vente med å slette biometri i utlendingsregister til personen har fått, eller har søkt om norsk pass. Sletterutiner i utlendingsregisteret bør derfor ha avhengighet til passregelverket. Så lenge utlendingen er registrert med biometri knyttet til avgitte personalia i utlendingsforvaltningens systemer, vil folkeregisteret kunne benytte «unik» på vedkommende. Om vedkommende slettes før sak opprettes i passregister, vil det ikke være mulig å konkludere på om en person er «unik» i passregisteret og utlendingsregisteret.

Til punkt 5.2.4, siste avsnitt, siste setning, vil vi poengtere at et søk mot utlendingsregisteret i forbindelse med søknad om pass må ha en tydelig hjemmel. UDI er ikke kjent med at det skal foreligge et slikt rettsgrunnlag.

6. Nektelse og tilbakekall av pass m.v

Forslaget innebærer at det gjøres tydeligere i loven at det skal fattes vedtak om tilbakekall av pass dersom man krever pass innlevert i henhold til passloven § 7. Dette kan blant annet gjelde tilfeller der passinnehaveren ikke fyller forutsetningene for utstedelse av pass etter passloven § 3. Vi har ingen innvendinger mot at det fremgår tydelig av passloven at det skal fattes vedtak om tilbakekall av pass i tilfeller der passmyndighetene ellers krever at pass skal innleveres. Vi bemerker imidlertid at det i henhold til ordlyden vil være opp til passmyndighetene å vurdere om det skal fattes vedtak om tilbakekall av pass også dersom det viser seg at vedkommende ikke er norsk borger. Det følger også av dagens regelverk

at passmyndighetene *kan* kreve passet innlevert hvis vilkårene etter passloven § 3 er til sted.

UDI ser ikke for seg tilfelle der en person som ikke lenger er norsk borger bør få beholde det norske passet. Om en person er norsk borger eller ikke følger av statsborgerloven, og det er i henhold til dagens praksis en forutsetning for utstedelse av pass at vedkommende er registrert som norsk statsborger i folkeregisteret. Tilsvarende bør det være en forutsetning at man er norsk borger for å få beholde det norske passet. Vi foreslår at loven endres slik at det *skal* fattes vedtak om tilbakekall hvis passinnehaveren ikke lenger er, eller i realiteten aldri har vært norsk borger. Det vil da fremgå entydig av loven at man ikke har rett til å beholde sitt norske pass dersom norsk statsborgerskap er tilbakekalt eller tapt.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Til første kulepunkt påpeker vi at det vel også gjelder UD og de utenriksstasjonene som tar imot søknad om norske pass.

8. Ikrafttredelse og overgangsregler

I høringsteksten legges det opp til en gradvis utrulling av den nye passproduksjonen. UDI påpeker at det fremstår som komplisert å operere med parallell utstedelse av nye og gamle pass avhengig av hvilket politidistrikt som behandler søknad om pass. Det vil bli en skjæringsdato hvor alle pass som produseres er av den nye typen. Det må vurderes om reisedokumentene og utlendingspassene skal produseres fra samme dato. Bestillingen av disse dokumentene skjer via UDIs saksbehandlings-systemer mot passleverandør. Det må vurderes om man skal kjøre parallelt på gammel og ny løsning for pass til norske borgere og utlendingspass og reisebevis. UDI har et tett samarbeid med Pass og ID-prosjektet hos politiet, og vil følge opp disse spørsmålene også direkte mot prosjektet.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
fung. seksjonssjef

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

Brevet sendes kun elektronisk.