



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 64

(2008–2009)

Om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 3. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet legger med dette frem forslag om endring av passloven for å gi bruk av elektronisk lagret biometri i form av fingeravtrykk en rettslig forankring. Lovforslaget tar sikte på å slutføre implementeringen av EU-forordningen av 13. desember 2004 om bruk av biometri i EU/Schengen-borgeres pass.

Ved endring i passloven den 17. juni 2005 ble det gitt særskilt hjemmel for elektronisk lagring av biometri i form av ansiktsfoto i passet. Dette utgjorde første skritt i implementeringen av EU-forordningen av 13. desember 2004. Innen 28. juni 2009 skal Norge i likhet med de øvrige Schengen-land også implementere bruk av fingeravtrykk elektronisk i passet.

Departementet foreslår i samsvar med dette en endring av passloven § 6 annet ledd slik at denne vil gi hjemmel til lagring av biometri i form av fingeravtrykk (av to fingre) elektronisk i passet. Videre foreslås innholdet i passregisteret gitt en lovmessig forankring.

For øvrig foreslås en del mindre justeringer av enkelte bestemmelser i passloven.

Det legges opp til at loven trer i kraft straks, slik at hjemmelen for elektronisk lagring av fingerav-

trykk er på plass til fristen i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

2 Gjeldende rett

2.1 Innledning

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

Pass med elektronisk lagret biometri representerer en videreutvikling av dagens maskinlesbare pass. Først og fremst knytter dette seg til den økte sikkerheten som biometriske pass åpner for med hensyn til å hindre misbruk av pass ved at et ellers

riktig pass benyttes av en annen enn den passet er utstedt til («look-alike» misbruk). For den enkelte passinnehaver ligger gevinsten i redusert risiko for identitetstyveri, samtidig som passkontrollen vil kunne gjøres raskere og mindre inngripende gjennom en automatisert kontrollprosess.

2.2 EU forordningen om krav til biometri m.m. i EU (Schengen)-borgeres pass

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

Rådsforordningen artikkel 1 oppstiller krav om at pass og reisedokumenter skal inneholde et lagringsmedium som inneholder et ansiktsbilde, og innen 28. juni 2009 også fingeravtrykk. Videre oppstilles krav til lagringsmediets kapasitet og sikkerhet mot manipulering og endring.

Rådsforordningen artikkel 2 oppstiller krav om at det skal utarbeides ytterligere tekniske spesifikasjoner om sikkerhetsstandarder og lagringsmedier, samt kvalitetskrav til ansiktsbilde og fingeravtrykk.

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

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

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

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

Rådsforordningen ble fremlagt for Stortinget ved St.prp. nr. 54 (2004-2005) for samtykke til godkjenning sammen med Ot.prp. 86 (2004-2005) med forslag til endring av passloven (hjemmel for lagring av ansiktsfoto i passet mv.). Rådsforordningen ble godkjent av Stortinget den 13. juni 2005.

Ved pågående endring av rådsforordningen tas det sikte på blant annet å gjennomføre en del unntak fra plikten til å innhente og lagre fingeravtrykk i pass og reisedokumenter. Unntak gjelder blant annet for barn under tolv år og for personer der det er fysisk umulig å innhente fingeravtrykk. Endringsforslaget er til behandling for vedtak i Rådet og EU-parlamentet.

2.3 Endringer i passloven juni 2005

Ved lov 17. juni 2005 nr. 93 om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.) ble bruk av biometri i pass gitt en rettslig forankring. Lovendringen implementerte EU-forordningen av 13. desember 2004 om krav om biometri i EU/Schengen-borgernes pass hva gjelder bruk av ansiktsfoto. Elektronisk lagring av biometri i passet i form av ansiktsfoto ble gitt en egen hjemmel i ny § 6 annet ledd i passloven.

Videre ble det gitt en ny § 6a i loven om rett for den enkelte til innsyn i informasjon om en selv som er lagret elektronisk i passet, samt å få rettet eller slettet feilaktige opplysninger. I tillegg ble det nedfelt en plikt til å slette biometrisk personinformasjon innhentet og lagret elektronisk utenfor passet så snart passet er overlevert eller oversendt passinnehaver, samt fastsatt at biometrisk personinformasjon innhentet til bruk ved passkontroll (grensekontroll) skal slettes så snart kontrollen er avsluttet ved verifisering av pass og passinnehaver.

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

2.4 Bruk av biometri i andre dokumenter

Biometri vil bli benyttet også i andre dokumenter enn pass. For det første kan det nevnes at det gjennom EUs VIS-forordning (Visum Information System, nr. 767/2008), som ble vedtatt 9. juli 2008, vil bli innført bruk av biometri (ansiktsfoto og ti-fingeravtrykk) ved utstedelse og kontroll av visum ved innreise over Schengen-områdets yttergrenser. Lovforslag som hjemler VIS i Norge er levert Stortinget til behandling, jf. Ot.prp. nr. 36 (2008-2009).

Det foreligger også et forslag fra en interdepartemental arbeidsgruppe om innføring av en ordning med et frivillig nasjonalt identitetskort. Forsla-

get har vært på høring, og det overveiende flertallet av høringsinstansene er positive til å innføre et slikt kort. Arbeidsgruppen har foreslått at personinformasjonen (herunder biometrisk informasjon i form av bilde og fingeravtrykk) lagres i en elektronisk chip i ID-kortet i tillegg til det maskinlesbare feltet og den visuelle delen. Justisdepartementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon om nasjonalt ID-kort innen utgangen av 2009, med sikte på at dette kan iverksettes i løpet av høsten 2010.

Videre vil det etter EU direktiv 2004/38/EF trolig bli innført krav om egne ID-kort med elektronisk lagret biometri (ansiktsfoto og fingeravtrykk) for utlendinger med fast opphold i Norge.

2.5 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 oppstiller et forbud for staten mot inngrep i privatlivet. Det kan gjøres unntak fra forbudet dersom følgende tre kumulative vilkår er oppfylt; det er hjemmel i lov, inngrepet fremmer et av de uttømmende legitime formål i bestemmelsen og inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, av hensyn til et eller flere av de oppregnede forholdene.

Forslaget innebærer et inngrep i retten til privatliv, jf. EMK artikkel 8 nr. 1, og må derfor forankres i lov. Det presiseres at det er alminnelig internasjonal aksept for at en stat kan drive grensekontroll ved egne yttergrenser, blant annet som ledd i forebygging av kriminalitet og for å forhindre ulovlig immigrasjon. Lagring av biometrisk informasjon i pass og reisedokumenter vil understøtte en sikre verifisering av identiteten til den enkelte, samt at grensekontrollen vil foregå på en mindre inngripende måte.

EMK artikkel 8 oppstiller i tillegg et krav om forholdsmessighet. Dette innebærer at de samfunnshensyn som ligger bak forslaget om innhentning og lagring av biometrisk informasjon i pass, må veies opp mot interessen til den som blir utsatt for inngrepet.

Justisdepartementet anser forslaget om å lagre fingeravtrykk i pass å ligge innenfor rammene av EMK artikkel 8. Av særlig betydning i vurderingen er at det er en forutsetning at elektroniske fingeravtrykk lagres i passet i henhold til de etablerte krav om kryptering og tilgang.

3 Høringen

3.1 Departementets høringsbrev

I høringsbrev av 9. september 2008 foreslo departementet, i samsvar med kravene etter EU-forordningen av 13. desember 2004, en særskilt hjemmel i passloven for elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk (av to fingre) i passet.

Videre foreslo departementet at det ble gitt en særskilt hjemmel for å lagre fingeravtrykkene i det sentrale passregisteret. Innholdet for øvrig i passregisteret ble foreslått gitt en lovmessig forankring.

Høringsbrevet med vedlegg ble sendt til følgende instanser:

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Barneombudet
Datatilsynet
Den norske Advokatforening
Den norske Dataforening
Den norske Dommerforening
Departementene
Det juridiske fakultet, UiO
Det juridiske fakultet, UiB
Det juridiske fakultet, UiTø
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvarergruppen av 1977
Generaladvokaten
IKT-Norge
Institutt for kriminologi, UiO
Institutt for medier og kommunikasjon, UiO
Institutt for medievitenskap, UiB
Institutt for menneskerettigheter, UiO
Institutt for rettsinformatikk, UiO
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Kommunenes Sentralforbund
Kripos
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
MIRA ressursenter
Norges Bank
Norges forskningsråd
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norges Juristforbund
Norges politilederslag
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Politidirektoratet
Norsk senter for menneskerettigheter
Politiets data og materielltjeneste
Politiembetsmenneskes Landsforening
Politiets fellesforbund
Politiets sikkerhetstjeneste
Politihøgskolen
Regjeringsadvokaten
Rettspolitisk forening
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sametinget
Sivilombudsmannen
Stiftelsen Flyktningshjelpen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
ØKOKRIM

3.2 Høringsinstansenes syn

18 høringsinstanser har realitetsmerknader til forslaget. Alle høringsinstansene støtter lagring av biometrisk informasjon (fingeravtrykk) i passet.

Det overveiende flertall av høringsinstansene støtter også lagring av fingeravtrykk i det sentrale passregisteret. Imidlertid har Datatilsynet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet innvendinger mot dette. Subsidiært foreslår disse at lagring av fingeravtrykk i det sentrale passregister bør skje ved bruk av avledet biometriske data eller lignende.

Høringsinstansene har for øvrig merknader knyttet til utformingen av lovbestemmelser som ikke har vært en del av høringen. Disse merknadene behandles der departementet ser behov for det. Høringsinstansene har i tillegg spørsmål knyttet til prosessen rundt søknad om pass, utstedelse, bruk o.l. Disse spørsmålene er det søkt tatt hensyn til i de beskrivende tekster i proposisjonen.

Flere av høringsinstansene har også merknader til andre deler av passadministrasjonen som ikke berører passloven eller høringsnotatet. Disse berøres i et eget punkt 5.4.

4 Bruk av biometrisk informasjon i pass

4.1 Innledning

Forfalskning og misbruk av pass utgjør et alvorlig problem både internasjonalt og nasjonalt. Pass brukes ofte ved såkalte identitetstyverier, for eksempel som ledd i internasjonale bedragerier eller ved hvitvasking av penger. Behovet for å hindre forfalskning og misbruk av pass som ledd i utførelsen av alvorlig kriminalitet, har således stått sentralt i det in-

ternasjonale samarbeid for å utvikle passet til et sikrere og mer effektivt instrument for identitetskontroll. Gjennom det internasjonale politisamarbeidet Interpol er det etablert et system for informasjonsutveksling, blant annet knyttet til en økende utbredelse og bruk av falske pass.

4.2 Formålet med biometriske kontrollelementer i pass

Formålet med bruk av biometrisk informasjon i passet er først og fremst å øke sikkerheten ved grensekontroll, særlig gjennom de muligheter dette gir for å hindre kriminelle i å krysse grenser under falsk identitet. Dette oppnås ved at bruk av pass med biometrisk informasjon vil kunne etablere en sterk forbindelse mellom passet og dets innehaver gjennom en automatisert sammenligning mellom den biometriske informasjonen som er lagret i passet og tilsvarende fysiske egenskaper hos personen som presenterer passet for kontroll (ansiktsbilde eller fingeravtrykk). Dette vil kunne hindre at et ekte pass blir misbrukt av en annen enn den passet er utstedt til.

Bruk av biometriske data i kombinasjon med tilpasset leserutstyr åpner dessuten for en mer automatisert passbehandling, med tilsvarende mulighet til å opprettholde en mer effektiv grensekontroll. For den enkelte reisende vil dette kunne føre til at passkontrollen blir raskere og mindre inngripende. For passmyndigheten vil forenkling av kontrollen av bona fide reisende føre til en mer kosteffektiv personkontroll, og slik at kontrollen kan gjøres mer målrettet mot kriminalitetsbekjempelse og ulovlig immigrasjon.

Endelig vil pass med elektronisk lagret personinformasjon gi mulighet for å kontrollere passinnehaveren mot eksterne registre som er koblet opp mot grensekontrollstedet, for eksempel ved at det foretas en automatisk kontroll mot registre for etterlyste personer. På tilsvarende måte kan informasjon om at vedkommende person har passert gjennom grensekontrollen lagres automatisk i eksterne registre, for eksempel der dette utgjør en del av den alminnelige kontroll med utlendingers opphold i et land. Utstyr for automatisert lesing av elektronisk pass er ennå ikke tatt i bruk på norske grenseovergangssteder, men det legges opp til at utplasseringen kan starte i 2009-2010. Slikt utstyr skal også kunne brukes ved kontroll av visum.

4.3 Nærmere om virkningen for den enkelte passinnehaver

For det enkelte individ vil innføring av fingeravtrykk i passet bli merket ved endrede rutiner for behandling av søknad om pass, idet det blir behov for å ta opp to avtrykk av to fingre (ett fra hver hånd). Utstyr for opptak av biometri, såkalte biometrikiosker, er nå under utplassering på politistasjoner og norske utenriksstasjoner. I et prøveprosjekt utført høsten 2007, viste biometrikioskene seg å være svært brukervennlige i forhold til den enkelte pass søker.

Ved grensekontrollen vil bruken av biometri i sin alminnelighet kunne få en viss positiv effekt for den enkelte reisende, særlig når kontrollen blir automatisert og ulempene ved kødannelse og behovet for mer inngående personlige undersøkelser under passkontrollen blir redusert. Gjennomføringen av en automatisert kontroll vil imidlertid også avhenge av andre faktorer så som kvaliteten på de biometriske data som er opptatt ved passutstedelsen, samt kvaliteten på det utstyr og den programvare som benyttes på grensekontrollstedet. Sviktende kvalitet vil kunne resultere i at en andel av de reisende blir «avvist» i den automatiserte kontrollen, og må gjennom en ytterligere kontroll for å få verifisert sin identitet i forhold til passet.

Bruk av biometrisk informasjon lagret elektronisk i passet, åpner for muligheter for kopiering og bruk av personinformasjon utenfor formålet, blant annet ved at uautoriserte aktører kan «fjernavlese» innholdet i chipen. Dette hindres ved at informasjonen i chipen er sikret med tilgangskontroll, samt at det er etablert løsninger som skal sikre at avlesing av passet i situasjoner som ikke er under kontroll av passinnehaver ikke er mulig.

4.4 Særlig om formålet med registrering av biometrisk informasjon (fingeravtrykk) i et sentralt register (passregisteret)

Det sentrale passregisteret er opprettet med hjemmel i passloven § 8. Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for registeret, jf. blant annet personopplysningsloven § 2 nr. 3 og 4.

Det sentrale passregisteret inneholder i dag all personinformasjon som er lagt inn i passet. Dette omfatter også ansiktsfoto og signatur. Ansiktsfoto og signatur er imidlertid ikke lagret for direkte sammenligning og verifisering av identiteten on-line.

Ved lagring av biometrisk informasjon i form av fingeravtrykk åpnes muligheter for en verifisering av passinnehavers identitet mot passregisteret.

Dette vil være særlig aktuelt der den elektronisk lagrede biometrien i passet ikke bekrefter passinnehaverens identitet, eller der den av en eller annen grunn er ulesbar, for eksempel på grunn av skader på passet. Det må kunne påregnes at slike situasjoner kan oppstå i grensekontroller.

I tilfeller der sammenligning med passet gir negativt utslag for passinnehaver, samtidig som denne fremholder å være rett innehaver av passet, vil en kontrollmulighet mot passregisteret være en ytterligere mulighet for å verifisere biometrien som er lagret i passet, samt eventuelt mot passinnehaver.

Der passet er tapt eller stjålet i utlandet vil muligheten for å verifisere identiteten mot passregisteret også være aktuelt. Verifisering av identitet vil da kunne skje ved at utenriksstasjon foretar en identitetskontroll mot registrert fingeravtrykk i passregisteret. For det tilfellet at utenriksstasjonen ikke innehar nødvendig utstyr for å ta opp biometrisk personinformasjon, kan fingeravtrykk sendes til nærmeste utenriksstasjon med nødvendig utstyr og tilgang til passregisteret. Utenriksstasjon med tilgang til passregisteret kan deretter sende informasjon tilbake til den utenriksstasjon hvor vedkommende passinnehaver melder seg. Ved utstedelse av nytt pass med biometri må imidlertid pass søker alltid møte personlig for å få opptatt den biometriske personinformasjonen.

Det er kun passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontroll som vil ha tilgang til passregisteret. Andre lands grensekontrollmyndigheter vil ikke få direkte tilgang til registeret, men kan ta kontakt med Kripos for å få kontrollert et pass mot registeret.

4.5 Nærmere om prosessen for søknad, lagring og utstedelse av pass

Utstedelse av pass skjer ved at pass søker møter personlig hos vedkommende passmyndighet. Dette vil være en politistasjon, et lensmannskontor eller en norsk utenriksstasjon. Det utplasseres nå teknologisk utstyr for opptak av både foto, fingeravtrykk og signatur, såkalte biometrikiosker. Dette vil representere en betydelig kvalitetsøkning i forhold til dagens situasjon hvor pass søker leverer et foto for skanning.

I forbindelse med søknadsbehandlingen blir pass søkeres identitet kontrollert, samtidig som vedkommendes persondata blir kontrollert mot passregisteret og folkeregisteret. På samme tid undersøkes det om vedkommende har passhindringer.

Når all nødvendig personinformasjon er tatt opp og kontrollert, overføres denne informasjonen til

passprodusent, det vil si til det firma som har kontrakt for produksjon og personalisering av passet. Samtidig sendes den informasjon som skal inngå i passregisteret til registeret. All overføring skjer elektronisk på kryptert nett.

Etter at passet er produsert og kontrollert av passprodusenten, blir dette sendt i nøytral konvolutt, men som ordinær a-post, til passøker. Passøker kan selv velge om han vil få passet sendt til en annen adresse enn boligadressen, eventuelt at passet skal utleveres ved passøkerstedet. Ved utstedelse av pass til personer bosatt i utlandet vil det personaliserte passet normalt bli returnert til vedkommende utenriksstasjon pr. post for utlevering til passinnehaver.

I den utstrekning personinformasjon, herunder biometri, blir lagret hos passprodusent eller hos søknadsbehandlende myndighet, slettes dette når passet er overlevert passøker.

Under henvisning til at en av høringsinstansene reiser spørsmål ved om ikke passet skulle vært utlevert ved passøkerstedet, vil departementet bemerke at dette har vært vurdert tidligere, og at man har lagt avgjørende vekt på publikumsservice, blant annet med tanke på at passøker ikke skal måtte oppsøke passøkerstedet to ganger. Det ville dessuten forsinke utlevering av passet. Utsendelse ved a-post innebærer at passinnehaver i dag vil ha passet i hende 3-4 dager etter at passøknad er innlevert til passøkerstedet.

En innvending mot utsendelse av passet i posten er faren for at pass vil komme på avveie og havne i urette hender. På årsbasis forsvinner det i dag et lite antall pass i posten. De senere år har det blitt borte om lag 250 pass i postutsendelse mot at det utstedes mellom 500.000 og 600.000 pass årlig. I forhold til at det hvert år blir meldt tapt eller stjålet opp mot 25.000 pass, er antallet som blir borte i postgangen forsvinnende liten. Også pass som blir borte i postgangen skal meldes tapt, og vil bli registrert som ugyldige i passregisteret og gjennom Interpol.

Spørsmål om utsendelse og overlevering av pass vurderes imidlertid løpende av Justisdepartementet.

I mer enn ti år har alle norske politi- og lensmannskontorer, samt norske utenriksstasjoner med vanlige konsulære funksjoner kunnet utstede pass. Utstedelse av de nye passene med blant annet fingeravtrykk lagret elektronisk i passet forutsetter bruk av kostbart utstyr samt opplæring av personell som skal betjene dette. Av denne grunn er det besluttet å redusere antall passutstedelseskontorer i Norge. Ved utplassering av dette utstyret er det blant annet tatt hensyn til kriterier som antall søk-

nader pr. søkersted og nærhet til publikum før utplasseringen av biometrikiosker. Nærheten til publikum vil medføre at enkelte søkersteder med et lavt antall passøknader må opprettholdes fordi reiseavstanden til publikum ellers vil bli svært lang. I utlandet vil det kun være anledning til å søke om ordinære pass på ambassader og generalkonsulater, ikke ved honorære konsulater. Dette vil for noen søkere innebære lengre reiseavstand til passøkerstedet.

Totalt er det bestilt 358 ordinære biometrikiosker, samt tre mobile løsninger, for utplassering på politistasjoner og lensmannskontorer. I tillegg kommer biometrikiosker på norske utenriksstasjoner.

I tillegg til ordinære pass blir det utstedt nødpass. Disse har kort gyldighetstid og benyttes der det ikke vil være tid til å utstede et ordinært elektronisk pass. Nødpass vil kunne utstedes ved alle passutstedende myndigheter, herunder honorære konsulater som ikke har utstyr til utstedelse av alminnelige pass.

Utrullingen av nødvendig utstyr startet i 2008, og forventes å være på plass før lovendringen trer i kraft. Det er opplyst av Politiets data- og materielltjeneste at nødvendig utstyr for lagring av fingeravtrykk i pass vil være på plass i september 2009.

5 Innholdet i lovforslaget

5.1 Lagring av biometrisk informasjon i form av fingeravtrykk i passet

5.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at innhenting og lagring av biometrisk informasjon i form av fingeravtrykk skal lagres elektronisk i passet. Forslaget tar sikte på å slutføre implementeringen av EU-ordningen av 13. desember 2004 om bruk av biometri i EU/Schengen-borgeres pass. Det legges til grunn at lagringen av den elektroniske informasjonen skal skje i henhold til de etablerte internasjonale standarder, med tilhørende krav om blant annet sikkerhet mot manipulering og endring av informasjonen. Innhenting og den elektroniske lagringen av biometrisk informasjon i form av fingeravtrykk i passet, nødvendiggjør en endring i passloven § 6 annet ledd.

Bruk av fingeravtrykk lagret elektronisk i passet vil klart falle inn under det som blir regulert av personopplysningsloven. Dette krever derfor lov hjemmel, og bør inntas som et tillegg til eksisterende hjemmel i passloven om elektronisk lagring av ansiktsbiometri.

Sikring av integritet, ekthet og konfidensialitet i den biometriske informasjonen som lagres i passet ivaretas blant annet gjennom de internasjonale kravene og tekniske spesifikasjoner for pass. Kravene til selve produksjonen skal hindre senere endringer eller manipuleringer av chipen. Tilgang til informasjonen i chipen er sikret med tilgangskontroll, der den offentlige nøkkel kun utdeles til ICAO medlemslands grensemyndigheter. Nøkkelen skiftes med jevne mellomrom. For å hindre uautorisert avlesing av den elektronisk lagrede informasjonen er det utviklet et eget system for lesing som er blitt integrert i ICAOs standarder, såkalt «basic access control». Basic access control er basert på at passet må åpnes og legges på leseren for å kunne lese chipen. Dette skjer ved at en særskilt nøkkel genereres fra den optisk maskinlesbare teksten på passets personaliaside. Dette er etablert for å hindre uautorisert avlesing av chipen, som forøvrig er basert på RFID-teknologi.

Fingeravtrykkene er ytterligere sikret med en egen kryptering, såkalt «extended access control». For å kunne lese fingeravtrykket lagret elektronisk i chipen kreves det også at Norge inngår en ytterligere avtale med hvert enkelt land for utveksling av nøkler for lesing av fingeravtrykket.

5.1.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Alle høringsinstansene er i utgangspunktet positive til innhenting og elektronisk lagring av biometrisk informasjon i form av fingeravtrykk i passet, herunder *NHO Luftfart* som fremhever fordelene ved at passkontrollen forventes å være raskere og mindre inngripende for den enkelte reisende.

Datatilsynet mener imidlertid at å lagre bilder av fingeravtrykk anses som en sikkerhetsmessig ugunstig løsning, og det foreslås istedenfor lagring av avledet informasjon av slike biometriske data, for eksempel ved «templates».

Til dette vil departementet bemerke at det ikke er laget noen global standard for slik lagring av fingeravtrykk i passet. Ved å lagre et bilde (image) av fingeravtrykket i passet gjøres muligheten til å lese dette teknologiavhengig, med andre ord slik at det kan benyttes ulik programvare for gjennomføring av sammenligning av fingeravtrykk lagret i passet og fingeravtrykket hos passinnehaver. En annen type lagring vil kunne hindre funksjonell bruk av passet.

For øvrig anser departementet det som naturlig at detaljene knyttet til lagringen av den elektroniske informasjonen i passet inntas i forskrift.

Noen av høringsinstansene, herunder *Arbeids-*

og inkluderingsdepartementet, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt, mener at ordvalget i § 6 annet ledd hvor ordlyden henviser til at det «kan» innhentes og lagres biometrisk personinformasjon, mangler et pliktelement, og foreslår at det av lovteksten fremgår at det «skal» innhentes og lagres slik informasjon.

Departementet understreker at alle pass som utstedes på ordinær måte i utgangspunktet skal inneholde biometrisk informasjon. Dette vil også bli lagt til grunn ved produksjon av passet. I lovforslaget er det tatt hensyn til at det vil være unntak for nødpass, samt for passutstedelse til barn under tolv år og for personer hvor det ikke er fysisk mulig å innhente fingeravtrykk. Disse unntakene er inntatt i blant annet EUs passforordning, samt i internasjonale standarder. Departementet ser således heller ikke behov for å regulere i lov at det ikke skal være biometrisk informasjon i nødpass, slik Utenriksdepartementet og Politidirektoratet foreslår. Behov for nærmere regulering av dette, vil bli gjort i forskrift.

5.2 Innsyn, retting og sletting

5.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Ved lov 17. juni 2005 nr. 93 om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto i pass m.m.) ble det vedtatt en ny § 6a som regulerer retten til innsyn i, retting og sletting av biometrisk informasjon innhentet ved utstedelse av pass, samt plikt til sletting av biometrisk personinformasjon innhentet for gjennomføring av passkontroll (verifikasjon) så snart kontrollen er sluttført. Bestemmelsen gir ikke tilsvarende hjemmel for innsyn i, samt krav om retting og sletting av uriktig informasjon inntatt i passregisteret. Etter gjeldende lovgivning vil dette uansett følge av personopplysningsloven. Det gir imidlertid bedre sammenheng i lovgivningen at også retten til innsyn i personinformasjon lagret i passregisteret tas inn i samme lov.

Biometrisk informasjon vil bli innhentet og lagret utenfor passet i forbindelse med produksjon av passet. Det forutsettes videre at biometriske data må gjøres tilgjengelig for kontroll sammen med passinnehaverens øvrige persondata i forbindelse med grensekontroll, for automatisert sammenligning og verifisering mot tilsvarende biometrisk informasjon av passinnehaveren som innhentes på stedet (for eksempel via videokamera og skannere). Denne lagringen av biometrisk informasjon utenfor passet, som er en forutsetning for utstedelse av passet og senere for automatisert sammenligning i grensekontrollen, vil imidlertid kunne åpne

for nye muligheter for bruk av personinformasjon utenfor formålet. Her berøres viktige personverninteresser. Dette må underkastes særskilte krav i form av sletting av data når formålet med innsamlingen er oppnådd, dvs. så snart produksjonen av passet er avsluttet eller grensekontrollen er gjennomført med positivt resultat.

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

Det bemerkes for øvrig at det etter gjeldende bestemmelser om visum, også blir opptatt og lagret biometrisk informasjon fra visumsøkere fra tredjeland, dvs. land utenfor EU/Schengen-området.

Det ble foreslått i høringsnotatet i § 6a om innsyn, retting og sletting et tillegg i bestemmelsen slik at den også omfatter passinnehavers rett til innsyn i passregisteret mv. Ordlyden i bestemmelsen annet ledd ble foreslått endret til: «Vedkommende som passet er utstedt til har rett til innsyn i personopplysninger som er innført i passet *eller i passregisteret*, herunder den biometriske informasjonen, og kan kreve uriktig informasjon rettet eller slettet».

Ved en inkurie ble høringsnotatet sendt til høringsinstansene uten å innta forslag til endring i § 6a tredje ledd, som senere ble foreslått endret til: «Biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto og fingeravtrykk) kan innhentes elektronisk av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter». Oppretting ble sendt til høringsinstansene i brev av 23. september 2008.

5.2.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

5.2.2.1 Retten til innsyn, jf. § 6a første ledd

Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår at det bør fremgå direkte av loven at myndighetene har en plikt til å tilrettelegge for innsyn, og det foreslås å tilføye i § 6a første ledd at: «*Politimyndigheten skal legge til rette for at slikt innsyn kan skje*».

Departementet vil til dette bemerke at innsyn gjennomføres i dag ved at det er utplassert utstyr som gjør innsyn mulig. Ytterligere regulering av dette spørsmål antas primært å måtte reguleres ved forskrift eller tjenstlig direktiv. Dagens ordning synes tilfredsstillende. Siden man startet utstedelse

av pass i oktober 2005 er det også svært få passinnehavere som har benyttet seg av denne innsynsretten.

5.2.2.2 Sletting av mellomlagret informasjon, jf. § 6a annet ledd

Politidirektoratet og *Oslo politidistrikt* foreslår at det presiseres i lovteksten at sletting av mellomlagret personinformasjon som er innhentet til bruk ved personalisering av passet omformuleres til kun å slette personinformasjon lagret hos passprodusent.

Departementet vil bemerke at i den grad personinformasjon blir mellomlagret på lokale servere hos passmyndighet og produsent, bør det fremgå av lovteksten at det er en plikt til å slette all slik mellomlagret informasjon. Dette innebærer at personinformasjon opptatt i forbindelse med utstedelse av passet ikke skal lagres eksternt fra passet med unntak av i det sentrale passregisteret. Passmyndigheten har intet tjenstlig behov for slik mellomlagret informasjon.

5.3 Lagring av fingeravtrykk i passregisteret

5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Rådsforordningen, sammen med øvrige etablerte standarder, stiller kun krav til elektronisk lagring av biometri i passet. Det stilles således ingen krav til at de biometriske data som lagres i passet også skal lagres eksternt i en database.

Lagring i det sentrale passregisteret vil kunne ivareta viktige formål i form av muligheten til å kontrollere i ettertid om det er samsvar mellom data som ligger i passet og de data som ble opptatt ved utstedelse av passet. Selv om brikken i passet skal være sikret, kan det ikke utelukkes at det senere kan bli reist spørsmål ved om de data som er lagret i passet er korrekte i forhold til passinnehaveren, eller er genuine i forhold til den biometriske informasjonen som ble opptatt ved passutstedelsen. Slik etterkontroll er bare mulig dersom dataene blir lagret eksternt.

Lagring i det sentrale passregisteret kan også ha et fornuftig formål der det må utstedes nytt pass, for eksempel fordi passet er tapt eller stjålet.

Lagring av den biometriske informasjonen i et sentralt passregister vil kunne åpne for andre bruksområder enn den verifisering som skjer i passkontrollen ved at passet kontrolleres mot innehaveren. Det skal være en klar forutsetning at den biometriske informasjonen kun utnyttes i forbindelse med passutstedelse og grensekontroll med der til tilhørende identitetskontroll. Det ble imidlertid foreslått unntak for å kunne benytte fingeravtrykk

lagret i passregisteret til identifisering av omkomne, samt en mulighet for et enkeltindivid til å få bekreftet sin identitet der det er et velferdsmessig behov for dette, og vedkommende samtykker.

Nåværende passlov § 8 gir ingen nærmere bestemmelser om hva som ellers kan lagres i det sentrale passregisteret. Dette er en svakhet, og det ble derfor i høringsnotatet også foreslått at dette lovreguleres, slik at det tydeliggjøres hvilke formål informasjonen i passregisteret kan benyttes til, samt reglene for tilgang til registeret.

Lagring av fingeravtrykk vil kunne åpne for nye utilsiktede bruksområder, jf. blant annet til bruk av fingeravtrykk ved etterforskning av straffesaker. Dette må avskjæres gjennom regelverket og den administrative kontrollen.

5.3.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering av lagring av fingeravtrykk i det sentrale passregisteret

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om at fingeravtrykk skal lagres i passregisteret.

Næringslivets hovedorganisasjon gir sin støtte til forslaget under henvisning til at dette vil bidra til å hindre forfalskning og annen misbruk av pass.

Datatilsynet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet mener at det ikke er behov for lagring av biometri i det sentrale passregisteret. Datatilsynet fremhever at sentral lagring av biometri øker risikoen for kompromittering ved uforvarlig forvaltning, utglidning av formål, utro tjenere hos passmyndighet eller produsent, eller annen uautorisert spredning av beskyttelsesverdig data. Subsidiært fremhever Datatilsynet at det finnes teknikker for å minske de personvernmessige ulempene i forhold til sentral lagring av biometriske data, blant annet ved bruk av avledet biometriske data eller lignende teknikker.

Departementet antar at det her blant annet siktes til lagring av fingeravtrykk som et såkalt «template». Et template er en matematisk formel som beskriver utvalgte nøkkelpunkter i fingeravtrykket, og hvordan disse er plassert i forhold til hverandre. Ved bruk av template vil man unngå mye av risikoen knyttet til kompromittering. På basis av et template kan et nytt fingeravtrykk verifiseres eller avvises som identisk, men det vil ikke være mulig å regenerere et fingeravtrykk med utgangspunkt i templatet.

Departementet vil understreke at lagring av fingeravtrykk vil åpne for muligheten for verifisering av identitet i en passkontroll der passet er ødelagt eller er mistet. Alternativet vil ofte være at den reisende holdes tilbake på grensekontrollstedet til

identiteten kan sjekkes og bekreftes på annen måte. Det vil således være i den reisendes interesse at det legges til rette for en mulighet til å få identiteten bekreftet gjennom biometri som ligger lagret i registeret.

Dernest vil biometri lagret i det sentrale passregisteret kunne understøtte utstedelse av nødpass, eventuelt også fornyelse av ordinære pass, ved at verifisering av passøkers identitet kan skje ved en sammenligning mot biometri lagret i passregisteret. Et relativt stort antall reisende norske statsborgere må søke om nødpass fordi passet er tapt eller stjålet. Også i disse situasjoner er vedkommende passøker pliktig til å dokumentere sin identitet, hvilket kan være tidkrevende og forbundet med vanskeligheter hvis man befinner seg i utlandet og eksempelvis er frastjålet sine eiendeler. Videre vil det ved fornyelse av pass være mulighet til å få sin identitet bekreftet gjennom biometri lagret fra tidligere passutstedelse, noe som kan forenkle det dokumentasjonskrav som hviler på passøker i situasjoner der det tidligere passet ikke lenger er tilgjengelig.

Samlet sett vil således lagring av fingeravtrykk i passregisteret understøtte samme formål som ligger til grunn for bruk av fingeravtrykk lagret elektronisk i passet, men der denne verifiseringsmuligheten ikke lenger er mulig fordi passet er tapt eller stjålet. På årsbasis meldes mellom 20.000–25.000 pass tapt eller stjålet.

Lagring av fingeravtrykk i passregisteret må også vurderes opp mot de negative konsekvenser knyttet til personvernet. Biometri i form av fingeravtrykk brukt i et passregister, regnes ikke som sensitive i forhold til personopplysningsloven § 2 nr. 8. Fingeravtrykk lagret i passregisteret sier ikke noe annet enn at vedkommende har fått utstedt et pass. I en avveining av hensynene for eller mot slik registrering, må det også tas hensyn til at bruken av registeret som regel vil være i den registrertes egen interesse, og skje gjennom prosesser der den registrerte selv deltar.

Departementet har imidlertid forståelse for de innvendinger som er fremsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Datatilsynet, blant annet at bruken av fingeravtrykk etter omstendighetene kan representere et visst misbrukspotensiale. Det vil her kunne være behov for en nærmere klargjøring og vurdering av aktuelle teknologier for å hindre misbruk. Etter en helhetsvurdering har departementet derfor kommet til at man på det nåværende tidspunkt ikke vil fremme forslag om å lagre fingeravtrykk i det sentrale passregisteret.

Departementet finner ut fra dette standpunkt ikke behov for å gå nærmere inn på de ulike hørings-

instansenes synspunkter på bruk av fingeravtrykk i det sentrale passregisteret.

5.3.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering av lagring av øvrige opplysninger i det sentrale passregisteret

Nåværende passlov § 8 gir ingen nærmere bestemmelser om hva som kan lagres i det sentrale passregisteret, og dette er en svakhet. I høringsnotatet ble det derfor foreslått å gi det øvrige innholdet i passregisteret en lovmessig forankring.

Både *Datatilsynet* og *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* mener imidlertid at det ikke er behov for å lagre informasjon i passregisteret som ikke lagres i passet. Dette gjelder blant annet forslaget i høringsnotatet om å registrere hår- og øyenfarge, samt bopels- eller utsendelsesadresse.

Departementet vil her peke på at hår- og øyenfarge er informasjon som kan være viktig ved kontroll av identiteten til innehaver av passet i situasjoner hvor det er aktuelt med den type kontroll. Når det gjelder registrering av bopelsadresser støtter departementet *Datatilsynets* merknad om at det ikke er behov for å ha bopelsadresser i registeret, men departementet mener derimot det er behov for å registrere utsendelsesadresser for å kunne etterspore hvor et pass er sendt. Denne informasjonen vil også være et mulig kontrollelement.

Dette skal imidlertid kun omfatte den adresse vedkommende oppgir ved passutstedelse. Det legges således ikke opp til at det skal foretas noen oppfølging av adresseendringer under passets gyldighetstid. Det presiseres at politiet bruker folkeregisteret når de skal finne adresser. Departementet foreslår i tråd med dette å kun lagre utsendelsesadresser i passregisteret.

Departementet forutsetter ellers at informasjonen lagret i passregisteret blir liggende ved nyutstedelse eller når gyldighetstiden til et pass går ut. Departementet har for øvrig ikke lagt opp til at det i forbindelse med navneendringer skal være krav om nytt pass, med tilsvarende endring i passregisteret. Det er imidlertid viktig for passinnehaveren selv å være oppmerksom på at vedkommende ved reise i utlandet vil kunne møte problemer i en passkontroll hvis for eksempel billetter lyder på et annet navn enn det som fremgår av passet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet anbefaler å spesifisere i § 8 femte ledd hva slags opplysninger som er «nødvendige» for forvaltningen av registeret og for utstedelse av pass.

Departementet legger til grunn at dette gjelder opplysninger som er nødvendige for administreringen av passordningen, og vil blant annet

kunne omfatte referanse til saksbehandler, produksjonsprosesser m.m. Dette vil således ikke være informasjon som direkte gjelder passinnehaver. Det er videre ikke hensiktsmessig å regulere slike detaljer i loven.

Ingen høringsinstanser har ytret seg mot en slik regulering.

5.4 Andre merknader fra høringsinstansene som ligger utenfor høringen

5.4.1 Passets gyldighetstid

Etter *Datatilsynets* syn bør gyldighetstiden på passene settes ned, for eksempel til fem år, dersom det er tvil om hvorvidt passets sikkerhetsmekanismer kan ivareta sikkerheten på en tilfredsstillende måte i en lengre periode. *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* uttrykker seg i samme retning, og viser til at det i høringsnotatet uttrykkes tvil om holdbarheten av data lagret i passets chip, og foreslår fremfor online tilgang til passregisteret for verifikasjon, at passets gyldighetstid settes ned.

Departementet er kjent med de ulike argumenter for og i mot kortere gyldighetstid på passene. Etter ICAOs regler kan imidlertid gyldighetstiden være fem eller ti år. I Europa, som i verden for øvrig, er det ulike valg av gyldighetstid. Departementet har vurdert behovet for å sette ned gyldighetstiden på pass, men mener at det for tiden ikke er noe behov for dette.

5.4.2 Tilgang til passregisteret

Finansnæringens hovedorganisasjon og *Sparebankforeningen* mener det er behov for at også rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket gis lese-tilgang til dataene lagret i passet, samt begrenset tilgang til passregisteret, slik at det er mulig å forsikre seg om at passet virkelig er utstedt og at det er rett person som utgir seg for å være innehaver.

Departementet har forståelse for at også andre private aktører eller offentlige institusjoner kan ha behov for tilgang til passregisteret. Imidlertid vil departementet understreke at slik systemet er lagt opp, må informasjon fra passregisteret innhentes via passmyndighet med tilgang til passregisteret.

5.4.3 Sletting i passregisteret

Datatilsynet trekker den slutning at personinformasjon og eventuell lagret biometri skal slettes automatisk når passets gyldighetstid er utløpt, eller er

stattes med eventuell ny informasjon i forbindelse med nytutstedelse.

Når det gjelder Datatilsynets merknad knyttet til sletting, vil departementet bemerke at dette ligger utenfor høringen. Departementet vil likevel opplyse at det for gjennomføringen av passloven er viktig å beholde informasjonen om tidligere passutstedelser, herunder for å ha kontroll med tapte pass som senere kan misbrukes.

5.4.4 Reisebevis for flyktninger i § 1 tredje ledd

Utlendingsdirektoratet foreslår at det presiseres i § 1 tredje ledd at § 6 annet ledd og § 6a også kan komme til anvendelse for reisebevis, da det ikke kan ses hvorfor dette skal være utelatt.

Departementet antar at reisebevis for flyktninger er utelatt i lovteksten ved en inkurie, og foreslår at dette tas inn i teksten.

5.4.5 Fellespass etter § 6 første ledd

Politidirektoratet og Oslo politidistrikt antar at det ikke er hensiktsmessig å videreføre ordningen med fellespass i passloven § 6 første ledd annet punktum. Politidirektoratet og Oslo politidistrikt er usikre på om fellespass vil bli akseptert av andre lands myndigheter, samt at ordningen i nyere tid er lite benyttet. Herunder foreslås å fjerne henvisningen i § 6 tredje ledd til fellespass.

Departementet er ikke kjent med at fellespass benyttes i dag, men mener likevel at dette spørsmål burde være gjenstand for høring før det eventuelt tas stilling til opphevelse av bestemmelsen.

5.4.6 Melding om tap av pass etter § 6 fjerde ledd

Etter Politidirektoratets og Oslo politidistrikts syn, bør det komme tydeligere frem av § 6 fjerde ledd at pass som er registrert tapt ikke kan benyttes dersom dette kommer til rette. Politidirektoratet foreslår derfor et nytt siste punktum med følgende ordlyd: «Pass som er meldt tapt må ikke på ny tas i bruk».

Departementet vil peke på at forslaget fra Politidirektoratet og Oslo politidistrikt er i henhold til praksis, og er enig i at det kan være hensiktsmessig å ta denne presiseringen inn i lovteksten. Siden dette er en presisering av gjeldene praksis, ser ikke departementet at det er behov for en særskilt høring.

Kripas foreslår en presisering i lovteksten om at bortkomne pass må meldes umiddelbart til nær-

meste lokale offentlige myndighet, jf. passloven § 6 fjerde ledd tredje punktum.

Departementet understreker at Kripas forslag allerede følger av loven, jf. ordet «straks». Praktiseringen av dette må følges opp ved hensiktsmessig informasjon til publikum ved passutstedelse fremfor regulering i lovtekst.

5.5 Øvrige endringer i lovtekst

5.5.1 Passinnehavers plikter etter § 6 fjerde ledd

Nåværende passlov § 6 fjerde ledd oppstiller krav om at passinnehaver ikke må endre passets utseende. I høringsforslaget ble det foreslått at bestemmelsen utvides også til å gjelde passets innhold. Med dette vil bestemmelsen også fange opp eventuelle endringer i den elektroniske chipen.

Ingen av høringsinstansene har merknader til dette, og departementet foreslår at § 6 fjerde ledd endres i henhold til dette.

5.5.2 Presisering av forholdet til arkivloven i § 6a femte ledd

Det foreslås presisert i passloven at lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 9 bokstav c og d gjelder. Det tas ikke sikte på noen utvidelse av anvendelsesområdet til arkivloven.

5.5.3 Hjemmel for midlertidig passregister etter § 8 sjuende ledd

Nåværende passlov § 8 tredje ledd åpner for at det kan etableres lokale passregistre. Det antas ikke lenger å være behov for en slik hjemmel. I høringsforslaget er det foreslått å erstatte dette med en hjemmel til å føre midlertidig passregister etter regler gitt av Politidirektoratet. Dette er begrunnet med at det kan oppstå behov for slik midlertidig registrering dersom det kan bli aktuelt å utstede pass uten å ha tilgang til det sentrale passregisteret.

Ingen av høringsinstansene har merknader til dette, og departementet fremmer forslag om en slik hjemmel til å etablere midlertidig passregister.

5.5.4 Opplysninger i diplomatpass mv. etter § 8 åttende ledd

Det fremgår av passloven § 1 annet ledd at passloven § 8 også gjelder for diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenriktjenesten. Det klargjøres derfor i lovteksten at Utenriksdepartementet kan fastsette i forskrift at det for disse typer pass kan registreres

andre opplysninger i passregisteret enn det som fremgår av passloven § 8.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

For den enkelte pass søker vil de nye reglene innebære at vedkommende vil måtte avgi fingeravtrykk (to fingre). Med det utstyr som skal tas i bruk vil dette ikke representere noen fysisk belastning. Bruk av biometrikiosker innebærer imidlertid at antallet søknadssteder for pass blir redusert. Særlig for befolkningen ute i enkelte distrikter kan dette innebære noe lengre reiseavstand til pass søkerstedet. Siden gyldighetstiden på passene er ti år for voksne, anses dette imidlertid å være av svært beskjeden betydning for de som berøres.

For gjennomføring av lagring av fingeravtrykk i pass, vil det påløpe utviklingskostnader hos passprodusenten på ca. 3,6 millioner kroner (0,4 millioner euro). I tillegg vil det påløpe økte utgifter for lagring av fingeravtrykk i den elektroniske chipen på kr 3 pr. pass, inkludert kostnader knyttet til en chip med større lagringskapasitet. Dette vil utgjøre en kostnad på ca. 1,8 millioner kroner pr. år (det utstedes ca. 600.000 pass årlig).

Videre påløper kostnader til utvikling av programvaren som muliggjør lagring av fingeravtrykk i passet, anslått til ca. 2,1 millioner kroner (i tillegg til vedlikeholdskostnader på 0,4 millioner kroner pr. år). Ytterligere utvikling av programvare planlegges gjennomført i løpet av 2010, men det foreligger foreløpig ikke nærmere kostnadsoverslag knyttet til dette.

Merutgiftene vil bli dekket gjennom omdisponering innenfor politiets eksisterende budsjett-rammer.

Innføringen av fingeravtrykk elektronisk lagret i passet vil ikke medføre nye utgifter til teknologisk utstyr utover den anskaffelse og utplassering av biometrikiosker som allerede nå blir gjort, og som vil være på plass innen juni 2009.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endring i § 1 tredje ledd (rett til pass)

Det gis et tillegg i bestemmelsen slik at bestemmelsen også gjelder reisebevis for flyktninger utstedt i medhold av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, jf. § 19.

Til endring i § 6 annet ledd (elektronisk lagring av biometri for verifisering)

Etter eksisterende § 6 annet ledd, slik den lyder etter endringene i passloven av 17. juni 2005, omfatter kravet om elektronisk lagring av biometriske persondata kun ansiktsfoto. For å implementere EU-forordningen av 13. desember 2004, sammenholdt med EU kommisjonenes vedtak av 28. juni 2006 om de tekniske spesifikasjoner for blant annet biometrisk personinformasjon, gis bestemmelsen en hjemmel for lagring av fingeravtrykk, det vil si avtrykket av to fingre. I § 6 tredje ledd, slik den lyder etter lovendringen av 17. juni 2005, er det bestemt at hensynet til ekthet, integritet og konfidensialitet skal ivaretas. Dette sikres gjennom blant annet de teknologiske løsninger, og ansvarliggjøring gjennom organisatoriske og rutinemessige løsninger.

Til endring i § 6 fjerde ledd (forbud mot endring av passet)

Etter nåværende ordlyd er det ikke tillatt for passinnehaver å endre «... passets utseende.» Forbudet mot endringer bør også omfatte passets *innhold*. I de elektroniske passene vil viktig informasjon blant annet om passinnehaver, være lagret elektronisk og uten at det har betydning for passets utseende. Forslaget innebærer en presisering av nåværende ordlyd, men uten prinsipiell betydning for bestemmelsens innhold og rekkevidde.

Videre gis et nytt fjerde punktum i § 6 fjerde ledd som presiserer at pass som er registrert tapt ikke må tas i bruk på ny. Dette er en presisering av gjeldende rett, og medfører ingen realitetsendring.

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

Det gis et tillegg i bestemmelsen slik at den også omfatter passinnehavers rett til innsyn i *passregisteret* mv.

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

Bestemmelsen utvides slik at den, i tillegg til å gi hjemmel for innhenting av biometrisk informasjon i form av ansiktsbilde, også gir hjemmel for å innhente biometrisk informasjon i form av fingerav-

trykk fra reisende som passerer grensekontrollsted eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter.

Til ny § 6a femte ledd (forholdet til arkivloven)

Som nytt femte ledd tas inn presisering av forholdet til lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv. Det tas altså ikke sikte på noen utvidelse av anvendelsesområdet til arkivloven.

Hovedregelen etter arkivloven § 9 bokstav c er at offentlig arkivmateriale ikke kan kasseres, herunder slettes, uten i samsvar med bestemmelser i medhold av arkivloven eller etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren. Kassasjon i arkivlovens forstand innebærer at arkivmateriale som har hatt verdi som dokumentasjon eller har vært gjenstand for saksbehandling, blir tatt ut av arkivet og slettet eller destruert, jf. forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiver § 3-18 annet ledd.

Hovedregelen i arkivloven § 9 bokstav d er at retting av opplysninger skal skje slik at tidligere opplysninger fortsatt skal synes, dersom disse har hatt betydning for saksbehandling og vedtak, eller berører andre forhold som bør kunne dokumenteres.

Til ny § 8 annet ledd (registrering av persondata i passregisteret)

Det inntas en konkret oppregning av hvilken informasjon som kan registreres i passregisteret. Dette vil for det første omfatte all informasjon som er innført i og er visuelt synlig i passet. Ved bruk av registeret ved identitetskontroll (grensekontroll) er det også viktig at det registreres opplysninger om øyefarge og hårfarge i registeret. I tillegg kommer opplysninger knyttet til søknaden og den administrative behandlingen av denne, mottaksadresse for passet, samt historiske data i forbindelse med utstedelse av tidligere pass.

Nåværende § 8 annet ledd oppheves.

Til ny § 8 tredje ledd (registrering av biometrisk informasjon)

Det hjemles at biometrisk informasjon i form av signatur og ansiktsfoto skal kunne lagres i passregisteret.

Det presiseres at selv om det gis anvisning på at biometrisk informasjon «kan» inntas i registeret, er det ikke valgfritt for den enkelte passinnehaver å avgi biometrisk informasjon. Utgangspunktet er at biometrisk informasjon fra alle passinnehavere skal være lagret i det sentrale registeret, men at det er unntak for blant annet nødpass.

Til ny § 8 fjerde ledd (tilgang til passregisteret)

Det er passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet som skal ha tilgang til registeret. Andre offentlige myndigheter eller private institusjoner må eventuelt gå gjennom en passmyndighet for å få bekreftet informasjon knyttet for eksempel til et pass som er presentert som legitimasjon.

Til ny § 8 femte ledd (forvaltning av registeret)

Bestemmelsen forutsetter at det også kan inntas behandlingsdata som ikke er relaterte til personen passet er utstedt til. Dette kan for eksempel være opplysninger om saksbehandlingen og saksbehandlere.

Til ny § 8 sjette ledd (behandlingsansvarlig)

Politidirektoratet er i dag behandlingsansvarlig for passregisteret. Dette bør komme direkte til uttrykk i loven. Hvert enkelt passkontor (politistasjoner, lensmannskontorer) og utenriksstasjoner med passutstedelsesmyndighet registrerer personopplysninger i passregisteret. Registrering av tapte og stjålne pass skjer også ved søkerstedene.

Kripos er sentralt kontaktpunkt for henvendelser fra andre lands myndigheter.

Til endringer i nåværende § 8 tredje ledd og nytt sjuende ledd (midlertidig passregister)

Det foreslås en tilstramming i hjemmelen til å etablere lokale passregistre slik at dette kun omfatter midlertidig passregister, og at Politidirektoratet gis et ansvar for å gi nærmere regler. Dette kan for eksempel være aktuelt der det etableres passutstedelse på et sted uten direkte tilgang til det sentrale passregisteret.

Til ny § 8 åttende ledd (diplompass, spesialpass, tjenestepass)

Passloven § 8 gjelder også for diplompass, spesialpass og tjenestepass, jf. § 1 annet ledd. Det presiseres i lovteksten at Utenriksdepartementet i forbindelse med utstedelse av denne type pass, kan fastsette i forskrift at det kan registreres andre opplysninger i passregisteret enn det som fremgår av passloven § 8.

Ikraftttredelse

Det foreslås at loven trer i kraft straks.

Om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.)

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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

I

Lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass endres slik:

§ 1 tredje ledd skal lyde:

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

§ 6 skal lyde:

Passets innhold, gyldighetstid og oppbevaring

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

Til bruk for senere verifisering eller kontroll av passinnehaverens identitet, kan det innhentes og lagres i passet biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og *fingeravtrykk (to fingre)*.

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

Passinnehaveren må ikke endre passets utseende eller innhold. Det skal oppbevares på en betryggende måte. Dersom det kommer bort, skal passinnehaver straks gi melding til passmyndigheten. *Pass som er meldt tapt må ikke på ny tas i bruk.*

§ 6a skal lyde:

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

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

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

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

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

Bestemmelsene om kassasjon og retting i lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 9 bokstav c og d berøres ikke av bestemmelsene i denne paragraf.

§ 8 skal lyde:

Passregister

Det kan opprettes et sentralt passregister. Også utlendingspass og reisebevis for flyktninger kan registreres i registeret.

Registeret kan inneholde passinnehavers navn, fødselsnummer, 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.

I registeret kan også inntas passinnehavers signatur og ansiktsfoto.

Bare passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet skal ha tilgang til passregisteret.

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

Behandlingsansvarlig for passregisteret er Politidirektoratet.

Ved passmyndighet som ikke er tilknyttet det

Om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.)

sentrale passregister, kan det føres *midlertidig passregister etter regler gitt av Politidirektoratet.*

For diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenrikstje-

nesten § 1 kan det også inntas andre opplysninger etter forskrift fastsatt av Utenriksdepartementet.

II

Endringene trer i kraft straks.
