

Justis- og
beredskapsdepartementet

Deres referanse:
16/7361

Vår referanse:
17/00277-2

Sted, dato
Oslo, 13.02.2017

Høringssvar - Høring om endringer i passloven og tilpasning til nye systemer for pass og ID-kort mv

Nasjonalt ID-senter viser til høring om endringer i passloven og tilpasninger til systemer for pass og ID-kort på regjeringens hjemmeside med høringsfrist 17. februar. I vårt høringssvar vurderer vi foreslåtte endringer som angår kontroll med, og behandling av, identitetsopplysninger.

Mangler i gjennomføring av identitetskontroll ved passutstedelse, herunder aspektene sporbarhet, etterkontroll og opplæring, ble påvist av Riksrevisjonen og beskrevet i Dokument 1 (2015-2016) for budsjettåret 2014, Del III om Justis- og beredskapsdepartementene. Departementet skriver i høringsnotatet at flere tiltak er iverksatt og at prosessen med å innføre nye systemer og rutiner for utstedelse av pass og nasjonale ID-kort skal lukke resterende avvik i etterlevelsen av nasjonale og internasjonale regler, herunder store avvik fra ICAOs krav og anbefalinger. Departementet opplyser om etablering av et nytt saksbehandlingssystem og at ny organisasjonsmodell skal sikre at alle søknader om pass skal gjennom en todelt søknadsprosess der søknader om pass vil bli grundig undersøkt av passkontoret, men endelig avgjort av politidistriktenes andrelinje. Andrelinjen skal foreta en kontroll i form av bakgrunnssjekk mot politiregistre og en grundigere og mer systematisk kontroll og bakgrunnssjekk mot politiets registre og fatter deretter vedtak om pass.

Ansvar og organisering

I § 2 foreslår departementet å presisere i første ledd at «politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass». Departementet mener det er unødvendig å presisere ytterligere ansvarsforholdene for passutstedelse fordi ansvarsforholdene vil fremgå av politiets organisering som følger av politiloven kapittel III. I utførelse av oppgaver etter passloven er både politidistriktene og utenriksstasjonene underlagt Politidirektoratets (POD) overordnede fagansvar for passforvaltningen. Dette innebærer at POD er ansvarlig for å sikre at det blir gjennomført en forsvarlig identitetskontroll ved passutstedelse.

Passforskriften § 7 fastsetter krav om hvilke dokumentasjon på identitet som skal fremlegges

og at opplysningene i dokumentet skal sjekkes mot folkeregisteret. Et generelt krav til kontroll med identitetsopplysningene og til kontroll med ektheten til fremlagte dokumenter følger av passforskriften § 10.

Hva en slik identitetskontroll nærmere skal bestå av mener Nasjonalt ID-senter bør fremgå av enhetlige skriftlige retningslinjer. I hvilken grad slike krav til gjennomføring av identitetskontroll ved passutstedelse skal følge av forskrift, jf. forslag om ny bestemmelse i § 12, må vurderes ut fra hva som synes å være mest hensiktsmessig.

Kravene til identitetskontroll bør nærmere inneholde krav til dokumentasjon på identitet når pass ikke kan fremlegges, og krav til tilleggsinformasjon ved nærmere angitt behov. Nasjonalt ID-senter bemerker her at det er grunn til å vurdere om førerkort alene i mangel av pass skal anses tilstrekkelig slik regelen sier i jf. § 7 andre ledd. Krav til fremleggelse av flere dokumenter fra ulike kilder vil styrke kontrollgrunnlaget. Videre bør retningslinjene fastsette krav til utførelsen av ekthetskontroll med dokumenter, krav til kontroll med identitetsopplysningene mot relevante databaser eller mot andre kilder som kan bekrefte oppgitte identitetsopplysninger, samt krav til personlig oppmøte og samtale med søker mv. I høringsnotatet skriver departementet at andrelinje skal utføre en kontroll i form av bakgrunnssjekk mot politiregistre. Vi mener at kontrollen ikke bør være begrenset til en kontroll mot politiregistrene, siden også andre registre kan være relevante å sjekke i en identitetskontroll.

Når det gjelder den lovpålagte kontrollen av identitetsopplysninger opp mot folkeregisteret, har vi den spesielle situasjonen i Norge at to myndighetsinstanser, underlagt to ulike departementer, forvalter deler av våre grunndata om identitet. Folkeregisteret forvalter opplysninger som navn, fødselsdato, fødested, statsborgerskap og slekt i direkte oppad- og nedadgående linje mv, men ikke ansiktsfoto eller annen biometri. Politiet på sin side har fått forvalteransvaret for våre biometriske grunndata i rollen som passmyndighet. I en slik situasjonen er det helt avgjørende at kontrollen forut for sammenstilling av opplysninger hentet fra de ulike registersystemene sikrer at tilknytningen mellom biometri og øvrige identitetsopplysninger blir riktig. At det blir lagt til grunn riktig tilknytning mellom de ulike grunndata, blir også avgjørende for en korrekt utstedelse av ID-kort med eID i den grad utstedelsen legger til grunn tidligere kontroller i forbindelse med passutstedelse.

Identitetskontrollen blir organisert forskjellig fra land til land. Eksempelvis foretar britiske passmyndigheter, Home Office passport Office, et ca. 30 minutters intervju for å bekrefte identiteten ved passutstedelse. Vedkommende søker om pass på nett og blir deretter innkalt til intervju der personen samtidig fremlegger dokumentasjon på identitet som blir undersøkt før utstedelse.

Nasjonalt ID-senter vil fremheve at det er viktig at retningslinjene inneholder klare

kompetansekrav til gjennomføring av person- og dokumentkontroll. Personkontroll forutsetter kompetanse i ansiktssammenligning og kunnskap om bruk av kilder for verifisering av identitetsopplysninger. En dokumentkontroll forutsetter kompetanse i bruk av utstyr for kontroll av dokumentet og kunnskap om ulike referansedatabaser.

Nasjonalt ID-senter gjør departementet oppmerksom på at vi i samarbeid med POD og ID-nettverket (18 ulike offentlige og private aktører) jobber med utforming av veileder i identitetskontroll etter modell fra andre land og anbefalinger fra ICAO som omfatter slike krav som er nevnt ovenfor.

Passutstedelse ved utenriksstasjonene

Det blir foreslått at § 2 annet ledd endres slik at det ved forskrift «kan gis mer utdypende regler om behandling og formell avgjørelse av søknader som fremmes ved norsk utenriksstasjon». Departementet skriver at gjennomføring av systematisk bakgrunnssjekk og oppfølging av registertreff også skal gjennomføres når søknad blir fremmet ved utenriksstasjonene. Nasjonalt ID-senter oppfatter at kravene til gjennomføring av identitetskontroll ved utenriksstasjonen skal være de samme som når politiet utsteder pass, og dette mener vi er viktig for en enhetlig passutstedelse.

Vedr. biometriske søk

Departementet skriver at den todelte søknadsprosessen vil inkludere automatiserte søk mot passregistret og ID-kortregisteret. Bruk av automatisert ansiktsgjenkjenning vil skape behov for opplæring av kompetent personale i førstelinjen som kan kvalitetssikre treffene fra systemene ved å gjennomføre manuell ansiktssammenligning, og ekspertise i andre- og tredjelinjen som kan vurdere tvilstilfellene.

Behandling av opplysninger – personvern og informasjonssikkerhet

Departementet ser behov for en del redaksjonelle, språklige og innholdsmessige endringer om behandling av opplysninger for å sikre at regelverket samlet sett er tydelig og tilgjengelig, og gir tilstrekkelig støtte for overordnet organ og lokalt personells etterlevelse.

Konkret foreslår departementet nye paragrafer om direktesøk og om utlevering av opplysninger fra passregisteret. Videre foreslår departementet å samle regler i § 8 om hvilke opplysninger som kan registreres, om hvem som er behandlingsansvarlig og om innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger.

Nasjonalt ID-senter mener endringene departementet foreslår vil bedre informasjonssikkerheten. Forslagene vil tydeliggjøre reglene for lagring, søk og deling av opplysninger som saksbehandlere i det daglige stadig må ta stilling til. Når det gjelder muligheter for etterkontroll og kvalitetssikring av identitetsinformasjonen, vil en todelt saksprosess utbedre mangler påvist på dette området. Samtidig vil vi bemerke at systematisk registrering av hvilke identitetskontroller som har vært utført, og resultatet av

disse, også er vesentlig for å kunne kvalitetssikre informasjonen i passregisteret.

Nasjonalt ID-senter mener departementet bør vurdere nøye i hvilken grad tilgang til informasjon i førstelinjen skal være begrenset. Departementet skriver at andrelinjen, og ikke de enkelte passkontorene, skal kunne behandle registertreff, for å begrense tilgangene til passregisteret og politiregistrene. Basert på erfaring og kunnskap om identitetsarbeid er Nasjonalt ID-senter særlig opptatt av å sikre høy kvalitet på identitetsarbeidet i førstelinjen. En viktig omstendighet er at det er i førstelinjen søker møter og samtaler med myndighetene om identitet, og de første registreringene i saken blir gjort. Identitetskontroll i førstelinjen legger grunnlaget for den videre kontrollen, og regelverket bør sikre at kontrolløren har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag å basere kontrollen på. Det er dessuten teknisk sett ukomplisert å tilgangsstyre og skjerme saker kun autorisert personell kan få tilgang til.

Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre myndigheter, mv.

Nasjonalt ID-senter mener det er viktig for å effektivisere og styrke identitetskontrollen at det blir etablert en taps- og verifikasjonstjeneste for pass. Vi ser positivt på at departementet nå vil tilrettelegge for dette. Forslaget til nye regler om direktesøk i § 9 og utlevering i § 10 første ledd er etter vår vurdering dekkende i den forbindelse. Vi ser også positivt på ny regel i § 10 andre ledd som etablerer et klart hjemmelsgrunnlag for utlevering av opplysninger i passregisteret til andre kontrollaktører med tjenstlig behov.

Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder

Gunnhild Skrøvseth
Seniorrådgiver

| ~~Kopi til:~~Kopi til: Politidirektoratet

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

|