



Innst. O. nr. 95

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 64 (2008–2009)

Innstilling fra justiskomiteen 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.)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Justisdepartementet legger 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.

Bruk av biometri i pass innebærer at fysiske karakteristika (f.eks. ansiktsbilde og fingeravtrykk) som er unike for vedkommende person lagres elektronisk i passet.

Ved endring i passloven i 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. 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 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.

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.

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.

Det legges opp til at loven trer i kraft straks, slik at hjemmelen for elektronisk lagring av fingeravtrykk er på plass til fristen i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

Merutgiftene i forbindelse med dette lovforslaget vil bli dekket gjennom omdisponering innenfor politiets eksisterende budsjettammer. 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.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, fra Høyre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, viser til den foreslåtte lovendringen som skal sikre fingeravtrykk

i pass en rettslig forankring og som betyr en slutføring av implementering av et EU-direktiv fra 2004 om biometri i EU/Schengen-borgeres pass. Videre har komiteen merket seg at lovforslaget ligger innenfor rammene av EMK artikkel 8 og at de elektroniske fingeravtrykkene lagres i passet og sikres i henhold til etablerte krav om kryptering og tilgang.

Komiteen vil påpeke at Norge i kraft av sitt Schengen-medlemskap er forpliktet til innføring av pass med elektronisk lagret biometri og at dette representerer en videreutvikling av dagens maskinlesbare pass. Komiteen mener det er positivt at man på denne måten kan oppnå økt sikkerhet og forebygge misbruk av pass, såkalt "look-alike"-misbruk. For den enkelte passinnehaver medfører de nye biometriske passene redusert risiko for identitetstyveri, samtidig som passkontrollen vil kunne gjøres raskere og mindre inngripende gjennom en automatisert kontrollprosess.

Komiteen fikk under et tidligere besøk hos Interpol informasjon om at et stort antall norske pass kommer i gale hender og misbrukes i kriminell hensikt. Dette er etter komiteens mening både bekymringsfullt og skadelig for landets omdømme. De nye biometriske passene er et viktig skritt på veien for å få bukt med slikt misbruk av norske pass. Komiteen støtter lovforslaget i sin helhet og at ikrafttredelse kan skje omgående i henhold til Norges internasjonale forpliktelser.

Komiteen viser til at ved en inkurie er § 6 annet ledd annet punktum falt ut av lovforslaget. Dette rettes opp i komiteens tilråding til vedtak til lov.

Komiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil vise til at Regjeringen har en målsetting om et nært og sterkt politi med lensmannskontorer og tjenestesteder over hele landet. Kontakt mellom publikum og politiet er av stor betydning. Nettopp derfor har den rødgrønne regjeringen nylig økt politiets budsjett med 242 mill. kroner for å etablere 460 sivile stillinger i politiet. Dette vil bidra til en styrket kontaktflate mellom politiet og publikum, bedre service til publikum og frigjøre politifaglig kompetanse til både å forbygge og etterforske.

Flertallet minner videre om at Regjeringen har redusert passgebyret som betyr en stor lettelse for mange mennesker, særlig barnefamilier hvor flere pass må utstedes ofte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at pass er det eneste fullstendig formelle identitetsdokument vi har. Dette gjør det svært viktig at regler og rutiner rundt håndteringen av pass er gode. Samtidig vil disse medlemmer vise til det store volum av pass som er på avveie. Flere medieoppslag det siste året har vist at bortkomne pass er et betydelig pro-

blem, noe som bekymrer disse medlemmer. Norske pass kan være et viktig dokument for terrorister som ønsker å begå alvorlig kriminalitet. Med stadig flere utenlandske borgere i Norge er det således viktig at alle pass er i riktige hender, slik at disse ikke kan misbrukes og derigjennom gjøre forbrytelser lettere å gjennomføre. Disse medlemmer mener denne problemstillingen også bør bekymre regjeringspartiene.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer utfordre Regjeringen på å gå gjennom alle rutiner knyttet til passhåndtering og se om det kreves kvalitetssikring. Dette arbeidet kan etter disse medlemmers syn gjerne skje i samarbeid med Interpol. I denne sammenhengen vil disse medlemmer påpeke kritikken Norge fikk på grunn av sen innmelding av forsvunne pass i justiskomiteens møte med Interpol. Dårlige rutiner på dette området har tilsynelatende medført at personer har reist ulovlig med norske pass.

Disse medlemmer vil ellers bemerke at Regjeringen ved innføring av biometri legger opp til at pass i fremtiden ikke skal kunne utstedes like mange steder som før. Disse medlemmer mener det er et klart tilbakeskritt når det i dag kan søkes om pass ca. 375 steder og at innføring av biometri innebærer at 185 passkontorer forsvinner.

Disse medlemmer er kjent med at denne sentraliseringen av utstedelse av nye biometriske pass har møtt motstand i politietaten, bl.a. fordi pass-tjenesten samtidig bidrar til verdifull nærkontakt med innbyggerne. Etter disse medlemmers oppfatning vil en rekke distriktskommuner og lokale politio- og lensmannskontorer miste det som burde være en typisk nærpolitioppgave, og den som trenger pass, påføres en vesentlig lengre reisevei enn i dag med de ulemper dette innebærer.

Disse medlemmer er opptatt av at politiet skal yte god publikumsservice og er kritisk til en utvikling som vil gi distriktene et dårligere tjenestetilbud ved innføring av biometri. Disse medlemmer mener geografiske avstander må tillegges vekt og at antall pass som utstedes ikke kan være avgjørende når det gjelder hvor de nye biometri-kioskene blir utplassert. Et konkret utslag av Regjeringens passpolitikk er at i Finnmark vil innbyggerne i henholdsvis Vardø og Berlevåg heretter måtte reise 16 og 18 mil t/r for å få pass.

Med bakgrunn i dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at utstedelse av biometriske pass fortsatt skal være en oppgave for det lokale politiet og hindre sentralisering av denne tjenesten."

Disse medlemmer ser det som svært viktig at det opprettes gode rutiner for lagring av informa-

sjon som gjøres tilgjengelig for passproduksjon og i det sentrale registeret. Disse medlemmer viser til at det her er snakk om sensitiv informasjon og at det kan få store konsekvenser dersom denne informasjonen kommer på avveie.

Videre vil disse medlemmer vise til viktigheten av gode rutiner for sletting av personinformasjon der sletting skal foretas. Det er også her avgjørende å unngå at informasjonen kommer på avveie. I tillegg mener disse medlemmer man må opprette rutiner som sikrer at informasjonen faktisk blir slettet der det følger av loven at dette skal skje.

Disse medlemmer er opptatt av at prinsippet om at pass skal utstedes til selvkost må opprettholdes og videreføres ved implementeringen av de nye biometriske passene. Disse medlemmer mener at sikre pass ikke skal være noe staten bruker som inntektskilde. Disse medlemmer vil således påpeke at pris for utstedelse av pass ikke må overstige utgiftene med produksjon.

Disse medlemmer er bekymret for at pass blir borte som følge av dårlig sikkerhet ved utsendelse. Disse medlemmer er klar over at det ikke er mange pass som blir borte av denne årsak, men mener at selv ett pass borte er ett for mye. Disse medlemmer ønsker derfor at pass enten kan utleveres ved personlig oppmøte hos politiet, alternativt at passutsendelser gjøres med rekommandert post i fremtiden, og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreslå en omlegging av leveringsrutinene ved passutstedelser slik at pass enten utleveres ved personlig oppmøte hos politiet, alternativt at pass sendes rekommandert til innehaveren."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at ekstrautgiftene ved implementeringen av biometriske kjennetegn i passene ikke er gitt noen finansiering. Disse medlemmer mener det er feil å belaste et allerede hardt presert driftsbudsjett i politiet med disse utgiftene. Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets forslag i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett for inneværende år.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre i sitt alternative statsbudsjett for 2009 foreslo å styrke politiet med 220 mill. kroner og til sine merknader til Revidert nasjonalbudsjett for 2008 der Høyre protesterte mot Regjeringens planer og gjorde det klart at det er en målsetting å beholde pass-tjenesten ved flest mulig lensmannskontorer:

"Disse medlemmer vil understreke at lensmannskontorene i stor grad også er et servicekontor som bistår innbyggerne på mange ulike måter; de utsteder pass, behandler søknader, driver rådgivning og andre forvaltningsoppgaver. Når knappe budsjetter fører til

at noen av tjenestene blir borte eller sammenslåing av lensmannskontor, er resultatet at mange må reise lenger for å få utført disse oppgavene.

Disse medlemmer viser bl.a. til at innføringen av biometriske pass betyr at det er anskaffet nytt utstyr for passutstedelse. Regjeringen har lagt opp til at dette utstyret skal utplasseres på et begrenset antall politi- og lensmannskontorer etter en nærmere bestemt fordeling, basert på geografi og befolkning innenfor et visst område. Dette betyr at mange lensmannskontor vil bli fratatt oppgaven med passutstedelse. Disse medlemmer viser til at mange lensmenn landet rundt frykter dette betyr et første skritt på veien mot nedleggelse av lensmannskontoret.

Disse medlemmer bevilger derfor 70 millioner kroner utover regjeringens forslag, som skal benyttes til å styrke nærpoltiet i distriktene og bydelspolitiet i de større byene. Dette skal også dekke kostnaden ved å installere såkalte biometriske kiosker på alle landets lensmannskontor, og gjør passutstedelse mulig lokalt."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at utstedelse av biometriske pass fortsatt skal være en oppgave for det lokale politiet og hindre sentralisering av denne tjenesten.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen foreslå en omlegging av leveringsrutinene ved passutstedelser slik at pass enten utleveres ved personlig oppmøte hos politiet, alternativt at pass sendes rekommandert til innehaveren.

TILRÅDING FRA KOMITEEN

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

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

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

§ 1 tredje ledd skal lyde:

Kongen kan bestemme at § 6 annet ledd (innhenting 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 di-

plomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriks-tjenesten, 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). Informasjonen lagres elektronisk eller på annen måte i passet slik at hensynet til informasjonens ekthet, integritet og konfidensialitet blir ivarettatt.

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, øyefarge, 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 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 utenriks-tjenesten § 1 kan det også inntas andre opplysninger etter forskrift fastsatt av Utenriksdepartementet.

II

Endringene trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2009

Anne Marit Bjørnflaten

leder

Elisabeth Aspaker

ordfører