



Deres referanse:
2018 03088

Vår referanse:
2018 08681

Sted, Dato
Oslo, 26.01.2018

Uttalelse fra Oslo politidistrikt vedørende forslag til endringer i passloven, ID-kortloven, passforskriften og utlendingsforskriften

1 Innledning

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev med forslag til endringer i passloven, ID-kortloven, passforskriften og utlendingsforskriften. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 19.september. Forslaget innebærer endringer i reglene om utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige. Det er også forslag om at reisedokumenter skal nektes utstedt til personer som er prøveløslatt med vilkår om ikke å forlate landet.

Politidistriktet har forelagt høringsbrevet for passavsnittet, utlendingsavsnittet, påtaleavsnitt for alvorlige volds- og seksuallovbrudd, og psykiatrigruppen. I tillegg har "Prosjekt November ved Enhet Øst" blitt forelagt høringen. Prosjektet ble opprettet i forbindelse med tiltak 44 i Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Oslo politidistrikt er positive til forslagene og er i det vesentlige enige i innholdet i det forelagte forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet.

2 Endringer i reglene om utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige

2.1 Tilpasning til barnevernlovens utreiseforbud

Etter passloven § 4 må barneverntjenesten samtykke til utstedelse av pass der omsorgen er overtatt etter barnevernloven § 4-8 og § 4-12. I praksis vil passavsnittet få kjennskap til at omsorgen er overtatt ved at det er fosterforeldrene eller barneverntjenesten som møter ved passkontoret sammen med den mindreårige. I noen få tilfeller tar barneverntjenesten direkte kontakt med passmyndigheten fordi det er grunn til å frykte barnebortføring. Det er foreslått å endre samtykkereglene i passloven § 4 med utreiseforbudet i barnevernloven, slik at det er barneverntjenesten som skal samtykke til utstedelse av pass i de tilfeller som er nevnt i barnevernloven § 4-31. Forslaget innebærer også at det den mindreåriges pass kan tilbakekalles fordi vilkårene ikke lenger er tilstede jf. passloven § 7 første ledd bokstav a. Vi er i likhet med departementet av den oppfatning at dette vil kunne bidra til å håndheve

utreiseforbudet og hindre at foreldre bortfører barna til utlandet for å unndra seg barnevernet. Gode grunner taler for at reglene i passloven bør harmonisere med barnevernlovens utreiseforbud.

Passavsnittet har erfaring med henvendelser fra barnevernet vedrørende utstedelse av pass til barn som er midlertidig plassert utenfor hjemmet og hvor det ennå ikke foreligger en omsorgsovertakelse. Passavsnittet er positiv til at barneverntjenesten på et tidligere tidspunkt i prosessen kan gi samtykke til pass. Dette både av hensyn til barnet og familien som har et barn plassert hos seg.

Barnevernet bør ha anledning til å begjære at passet tilbakekalles og ugyldiggjøres fordi vilkårene ikke lenger er til stede. Det kan oppstå situasjoner hvor en forelder som er fratatt omsorgen kan forsøke å reise med barnet på et allerede utstedt pass. Vi bemerker at vi er avhengig av god kommunikasjon og det fordrer gode praktiske løsninger for tilgjengelighet, og at aktørene er bevisste de muligheter som regelverket gir. Dette gjelder spesielt i de tilfeller hvor barneverntjenesten mener det er fare for at foreldrene vil forsøke å ta med den mindreårige ut av landet i strid med begjæringen/vedtaket. Etter vår erfaring er det i veldig få tilfeller at barnevernstjenesten orienterer passmyndigheten angående pass.

2.2 Utstedelse og nektelse av pass til mindreårige

I likhet med departementet har passavsnittet også registrert at det er en økende tendens til at mindreårige etterlates i utlandet mot deres vilje. Det er sjelden at passavsnittet på forhånd gjøres kjent med at et barn står i fare for å bli etterlatt i utlandet. I de tilfeller vi gjøres oppmerksom på dette blir passavsnittet kontaktet av andre i politiet eller av barneverntjenesten. Det er avgjørende at informasjon tilkommer oss. Det vises til at utenriksstasjonene kan rådføre seg med kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Vi ser gjerne at politidistriktene kobles opp mot en slik ressurs. Hvorvidt en mindreårig skal ha pass eller ikke, er en avgjørelse som inngår i foreldreansvaret. Unntaksbestemmelsen i § 4 tredje ledd gir hjemmel for å utstede pass uten foreldrenes samtykke dersom det er åpenbart ubetenkelig. Man er tilbakeholdne med å utstede pass mot foreldrenes ønske og bestemmelsen anvendes restriktivt. I rundskriv 2015/002, retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker i henhold til passloven med forskrifter, punkt 7.8 fremgår det at bestemmelsen kan benyttes der formålet med passutstedelsen er å gjenopprette barnets normalsituasjon med fast bopel i Norge. Passavsnittet er positiv til klargjøringen om at passloven § 4 tredje ledd også kan benyttes i strid med foreldrenes ønske, slik at det ikke er tvil om at pass kan utstedes der hensynet til barnets beste klart tilsier at hensynet til foreldrenes rett til å avgjøre om den mindreårige skal ha pass må vike. Passavsnittet er positiv til den foreslåtte presiseringen i passloven § 4 tredje ledd om at det kan utstedes pass uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse. I likhet med departementet er vi av den oppfatning av at det vil tydeliggjøre adgangen til å utstede pass i tilfellene der den mindreårige etterlates i utlandet under uforsvarlige forhold. Ved å beholde adgangen til å kunne utstede pass uten foresattes samtykke i de situasjoner der det er åpenbart ubetenkelig sikres passmyndigheten nødvendig fleksibilitet.

2.3 Nektelse og tilbakekall av pass til mindreårige

Det nevnes at passnektelse vil kunne ha negative konsekvenser for den mindreårige selv ved at man for eksempel ikke får ta del i klassesaker. Dersom en person er nektet pass i medhold av passloven § 5 annet eller tredje ledd, kan vedkommende få utstedt pass dersom sterke

velferdsmessig hensyn taler for det og det er dokumentert nærmere. Passets gyldighetstid settes da til det som er påkrevd for å få gjennomført den aktuelle reisen. Passavsnittet stiller spørsmål til om det vil være rom for å utstede pass med begrenset gyldighetstid for spesielle reiser eller må bekymringen som ligger til grunn for passhindringen regnes som så absolutt at intet pass kan utstedes den mindreårige før man anser man kan utstede ordinært pass. Passavsnittet er enig i at det ikke vil være nødvendig, ei heller ønskelig å etablere en underretningsplikt til passmyndigheten. For at den foreslåtte lovendringen skal gi det nødvendige handlingsrommet, må relevant informasjon tilkomme passmyndigheten. Det må skapes en bevissthet blant aktuelle aktører og man må oppleve at passmyndigheten er lett tilgjengelig. Dersom det er snakk om taushetsbelagt eller personsensitiv informasjon må det tilrettelegges for at dette likevel kan meddeles passmyndigheten på en effektiv og sikker måte. Tidsperspektivet kan i enkelte saker kreve at informasjonen når passmyndigheten umiddelbart. Rent praktisk må man finne løsninger som sikrer dette. I vårt distrikt er barnevernet organisert med flere barnevernkontor. Det kan kreve en ekstra innsats for å etablere gode praktiske løsninger.

Når det gjelder kravet til sannsynlighet for at den mindreårige vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv eller helse, er passavsnittet enig med departementet i at terskelen bør settes til "det er grunn til å tro" at den mindreåriges liv og helse står i fare. Passavsnittet kjenner til at dagens regelverk med krav til "skjellig grunn til å tro" jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav b, har ført til at man ikke har krevet pass inn i saker hvor man fryktet tvangsekteskap fordi terskelen for sannsynlighetsovervekt har vært for høy. Videre er passmyndigheten enig i at det bør gjelde ulovlig virksomhet generelt og at det ikke skal være avgrenset og definert hvilke forhold som bestemmelsen kan benyttes for. Her vil også forholdsmessighetsvurderingen i § 5 fjerde ledd vil komme inn i vurderingen som en sikkerhetsventil. Nærmere om tiltenkt anvendelsesområde bør inngå i rundskrivet.

Vedtaket varighet vil være en utfordring. Det legges til grunn at vedtaket ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig. Som saksbehandler står man overfor en spesiell problemstilling med potensielle alvorlige konsekvenser for den mindreårige. Det kan påvirke vedtakets lengde. Hvis den mindreårige selv kommer og sier at de ikke lenger frykter å bli sendt ut av landet til for eksempel koranskole, hvordan kan man vite at barnet ikke er blitt utsatt for press eller gitt insentiver for å endre sitt standpunkt. Kan man anta at det å ha vært gjenstand for et slikt vedtak vil ha en preventiv effekt, at en familie som har hatt planer om å sende barnet til koranskole vil legge disse til side etter å ha fått oppmerksomhet eller press? Passmyndigheten er enig i at det etableres en plikt til å underrette barnevernet. Vi understreker igjen viktigheten i å etablere gode rutiner for kommunikasjon når det gjelder varsling og kontakt.

Vi bemerker at Prosjekt November ikke har kommet med noen bemerkninger da de ser at de fleste problemstillinger de står overfor i bortføringssaker er godt belyst.

3 Nektelse og tilbakekall av pass til prøveløslatte

Det er en ikke ukjent problemstilling for passmyndigheten at prøveløslatte søker pass. Det skjer ofte ved oppmøte på passkontoret med representanter fra kriminalomsorgen til stede. Som departementet er inne på vil prøveløslatte kunne ha behov for pass for å legitimere seg, uavhengig ønske om utreise fra Norge. Vi opplever at kriminalomsorgen er positiv til at det skal utstedes pass da dette er et ledd i å tilbakeføre vedkommende til samfunnet. Pass vil ofte være utgangspunktet for å skaffe annen legitimasjon, åpne bankkonto, ordne med bolig og

andre praktiske gjøremål. Situasjonen vil som departementet er inne på avhjelpest når man kan få utstedt nasjonale ID-kort uten reiserett. I vedtak om passhindring hvor vedkommende ikke har annen legitimasjon, vil passmyndigheten påpeke at man ikke kan se at andre aktører er avskårne fra å foreta en konkret vurdering av om identiteten er godtgjort eller ikke, og at dette er et praktisk problem som må finne sin løsning uten utstedelse av pass. Imidlertid kjenner vi til at dette vanskelig lar seg løse uten utstedelse av pass. Dagens situasjon oppleves til tider utfordrende. Passmyndigheten er positiv til den foreslåtte endringen i passloven § 5 slik at pass skal nektes utstedt i de tilfeller der personer er prøveløslatt fra fengsel eller forvaring med vilkår om ikke å forlate landet. Gyldig pass vil dermed også kunne tilbakekalles passloven § 7. En slik endring vil sikre at de ilagte vilkårene overholdes og det vil ikke være tvil om utstedelse.

I tillegg til de foreslåtte endringene i passloven og ID-kortloven som gjelder personer som er prøveløslatt fra forvaring eller fra fengsel med vilkår om å ikke forlate landet, bes det også eksplisitt om høringsinstansens syn på om de samme hensyn kan gjøre seg gjeldende for de øvrige alternativene i passloven § 5 annet ledd bokstav b (betinget dom, samfunnsstraff, dom på tvungent psykisk helsevern og betinget påtaleunndlatelse). For de forannevnte "kan" pass i dag nektes, og spørsmålet er om loven bør endres også for disse til en "skal"-regel. Denne delen er besvart av psykiatrigruppen og påtaleavsnitt for alvorlige volds- og seksuallovbrudd. Det er gode grunner for at man bør endre reglene for personer som er undergitt dom på tvungent psykisk helsevern, slik at pass og nasjonalt ID-kort med reiserett "skal" nektes for denne gruppen. Det samme for øvrig gjelder personer som er dømt til tvungen omsorg etter straffeloven § 63 (som i dag ikke er nevnt i passloven § 5, trolig på grunn av en inkurie). For det første er det flere fellestrekk mellom personer dømt til forvaring, dom på tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg som gjør det naturlig at disse likebehandles i loven. Disse tre reaksjonene er alle særreaksjoner som forutsetter at den domfelte har begått særlig alvorlige lovbrudd og hvor det er en nærliggende fare for gjentakelse. Vilårene for idømmelse av forvaring, tvungent psykisk helsevern eller tvungent omsorg er parallelle og langt på vei like, og forskjellen ligger grovt sett i at forvaring kan benyttes overfor tilregnelige lovbrøtere mens dom på tvungent psykisk helsevern eller dom på tvungen omsorg benyttes når lovbrøteren er utilregnelig enten på grunn av psykose eller psykisk utviklingshemming i høy grad. Alle tre særreaksjonene er tidsubestemte, slik at domstolene kan forlenge varigheten på ubestemt tid så lenge gjentakelsesfaren består. Og de fleste særreaksjonsdømte vil ute i forløpet av særreaksjonen være ute i samfunnet; forvaringsdømte vil oftest bli prøveløslatt på et tidspunkt, mens personer dømt til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg vil ofte når de er velmedisinert og stabile bli overført fra heldøgnsinstitusjon til egen bolig med oppfølging fra DPS.

For det andre utgjør personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern et stort farepotensiale om de forlater landet. De aller fleste har en kronisk psykoselidelse og alle har allerede demonstrert evne og vilje til å begå svært alvorlige lovbrudd i psykotisk tilstand, som drap, grov vold, voldtekter mv., og felles for dem er at en domstol har lagt til grunn at tvungen behandling er nødvendig for å avverge nye alvorlige lovbrudd. Eksempelvis vil de fleste være medisinert med antipsykotiske medisiner, som gjør at mange i velmedisinert tilstand kan ha en tilfredsstillende fungering utenfor institusjon. Adekvat medisinering og rusfrihet vil imidlertid oftest være avgjørende. Uavhengig av om de mediseres med tabletter som må tas daglig eller depotinjeksjoner som gis hver 14. dag vil effekten av medisinerne uansett avta dersom det ikke blir gitt nye medisindoser, med den følge at personen sannsynligvis vil bli psykotisk på nytt. Norske myndigheter har ikke jurisdiksjon i utlandet, og dersom personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern forlater Norge vil man ikke kunne

videreføre behandlingen, herunder medisinerer, før de er tilbake i Norge igjen. De vil normalt bli etterlyst internasjonalt gjennom Interpol, men dersom det går tid før de som har rømt til utlandet lokaliseres og evt tilbakeføres til Norge er det fare for at personen igjen blir psykotisk og får vrangforestillinger og hallusinasjoner som gjør at han eller hun benytter vold mot andre personer. Norge har i så måte et moralsk og rettslig ansvar for å forebygge at slike personer rømmer utenlands hvor de kan være til fare for allmennheten i andre land.

En erfaring tilknyttet dette er at behandlingsansvarlig sjelden har tilstrekkelig oversikt over passloven til på eget initiativ å anmode om tilbakekall av pass. En "kan"-regel åpner for skjønn fra behandlingsansvarlig og resultatet vil derfor kunne bli forskjellig fra sak til sak. En "skal"-regel også for hele denne gruppen vil være enklere å praktisere, og det vil også være med på å underbygge alvorlighetsgrad av dom og det offentliges felles ansvar for å forebygge nye straffbare handlinger fra domfelte. Kostnadsperspektivet taler også for en "skal"-regel da hjemsendelse er ressurskrevende.

For det tredje antas en lovendring om at personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg "skal" nektes pass å utgjøre en faktisk forskjell i praktiseringen av regelverket i forhold til dagens "kan"-regel. Oslo politidistrikt har erfart at dagens "kan"-regel praktiseres ulikt i ulike politidistrikter og det generelt ikke er gode nok rutiner for varsling av passmyndigheten når personer dømmes til tvungent psykisk helsevern. Ved en lovendring vil man oppnå en enhetlig praksis og det vil trolig være lettere å etablere generelle varslingsrutiner, eksempelvis mellom Nasjonal koordineringsenhet for dom til behandling og passmyndigheten etter psykisk helsevernlov § 5-2b.

4 Økonomiske og administrative kostnader av lovforslagene

Det er i høringen lagt til grunn at forslagene ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative kostnader. Endringen vil føre til at flere pass vil tilbakekalles og vi ser at endringen vil ha en viss betydning for oss som saksbehandlingsavsnitt.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
politiinspektør
enhetsleder

Saksbehandler:
Julianne Bush