POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
18/3609	201803088-9 008	Oslo, 28.09.2018

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I PASSLOVEN MV - PASS TIL BARN OG PRØVELØSLATTE

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 28.06.2018 om forslag til endringer i passloven, ID-kortloven, passforskriften og utlendingsforskriften.

Departementet foreslår flere endringer i reglene om utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige, samt at reisedokumenter skal nektes utstedt til personer som er prøveløslatt med vilkår om ikke å forlate landet. Endringsforslagene i passloven følger blant annet opp uttalelsen i regjeringens politiske plattform om å forsterke arbeidet for å forhindre utreise fra Schengen-området for personer hvor det eksempelvis er truffet barnevernsvedtak som forbyr utreise, og å holde tilbake eller nekte passutstedelse for å forhindre at barn blir sendt til utlandet mot sin vilje.

Vi har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Kripos, Økokrim, Nasjonalt ID-senter, Politiets utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen. Vi har mottatt svar fra PU, Finnmark politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Kripos, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt, Troms politidistrikt og Øst politidistrikt, hvorav de to førstnevnte ikke har merknader til høringen. Innlandet politidistrikt, Nordland politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt slutter seg til endringsforslagene uten ytterligere kommentarer. Kripos, Oslo politidistrikt, Troms politidistrikt, Vest politidistrikt og Øst politidistrikt har gitt innspill med materielt innhold, og også disse støtter gjennomgående departementets endringsforslag. Svarene følger vedlagt.

Politidirektoratet har følgende kommentarer til endringsforslagene:

2. Utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke

Nærmere om forslaget

Politidirektoratet slutter seg til premissene for en særskilt hjemmel i passloven § 4 fjerde ledd til å utstede pass til umyndige uten samtykke når det er fare for liv eller helse til barnet. Dagens bestemmelse er i første rekke benyttet til å utstede pass til barn uten *begge* foreldrenes samtykke ved felles foreldreansvar, men der den enes samtykke ikke er innhentet/kan innhentes. Som fremhevet av departementet er denne bestemmelsen benyttet

som er svært snever unntaksbestemmelse. Utstedelse av pass uten noen av foreldrenes samtykke er kun blitt foretatt i helt ekstraordinære nødrettslige situasjoner. En særskilt hjemmel vil derfor være med på å klargjøre når pass uten noen av foreldrenes samtykke kan utstedes, og vil hjemle utstedelse av pass som i dag neppe vil bli utstedt. Vi har merket oss at det ikke kreves «at det kan dokumenteres at den mindreårige faktisk vil bli skadelidende om vedkommende ikke får returnere til Norge, men det må foreligge en reell risiko for den mindreåriges liv eller helse».

Vi er videre, i likhet med Oslo politidistrikt, Vest politidistrikt og Kripos enig i at en bør beholde bestemmelsen om at pass kan utstedes uten foresattes samtykke i situasjoner der det er "åpenbart ubetenkelig". Bestemmelsen er godt innarbeidet og en kjent terskel for passmyndighetene. Bestemmelsen gir videre fleksibilitet til å utstede pass også i situasjoner hvor det ikke er fare for liv eller helse, men der en totalvurdering tilsier at passutstedelse er ubetenkelig. Kripos påpeker at bestemmelsen kan dekke situasjoner hvor fortsatt opphold i utlandet ikke umiddelbart kan sies å ramme liv eller helse, men hvor oppholdet likevel kan påføre barnet negative konsekvenser på sikt, eksempelvis tvangsekteskap, hvor konsekvensene for barnet i særlig grad vil vise seg etter hjemreise, og hvor alvorlige konsekvenser vil kunne oppstå etter en viss tid.

I høringsnotatet nevnes barnebortføring som eksempel på tilfeller hvor det vil kunne være "åpenbart ubetenkelig" å utstede pass uten begge foreldrenes samtykke. Kripos slutter seg til dette og uttaler at:

> "Det må være et mål at en borføringssituasjon skal kunne avbrytes raskest mulig. Det vil dessuten gi dårlig sammenheng i regelverket knyttet til internasjonal barnebortføring dersom det ikke er en tydelig adgang til å utstede pass til mindreårige når formålet er tilbakeføring til Norge. De aller fleste barnebortføringer skyldes uenighet mellom foreldrene om hvem som skal ha omsorgen for barnet og hvor det skal bo. Utgangspunktet, også for den sivilrettslige siden av barnebortføring, er at dette bør løses i landet der barnet bodde fast, før barnebortføringen fant sted. Mulighet for utstedelse av pass i disse situasjonene vil kunne fremskynde retur for å løse den underliggende tvisten, og vil minske belastningen på barnet."

Politidirektoratet er enig med departementet i at en ikke bør lovfeste en plikt for passmyndighetene til å innhente uttalelse fra barneverntjenesten før pass til barn utstedes, slik ordningen er i Sverige, og vurderingene rundt dette. Kripos uttaler seg i samme retning.

Tilpasning til barnevernlovens utreiseforbud

Departementet foreslår å endre samtykkereglene i passloven § 4 første ledd slik at det er barneverntjenesten som skal samtykke i utstedelse av pass i de tilfeller som nevnt i barnevernloven § 4-31.

Politidirektoratet støtter, i likhet med Oslo politidistrikt, Troms politidistrikt, Øst politidistrikt og Kripos, forslaget. Oslo politidistrikt uttaler herunder at distriktet 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. Distriktet er positiv til at barneverntjenesten på et tidligere tidspunkt i prosessen kan samtykke til pass - både av hensyn til barnet og familien som har et barn plassert hos seg.

Troms politidistrikt foreslår at det i tillegg bør innføres en plikt for barnevernet til å melde inn omsorgsovertagelse til folkeregisteret/passmyndigheten, slik at passmyndigheten straks vil kunne fange opp dersom en forelder/foresatt forsøker å bortføre barnet og derfor søker pass.

3. Nektelse og tilbakekall av pass til mindreårige

Innledning

Etter passloven § 5 tredje ledd bokstav b kan pass nektes utstedt/tilbakekalles dersom det er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. Av samme grunn kan passet inndras etter passloven § 7 første ledd bokstav b. Som det fremgår av høringsnotatet retter disse bestemmelsene seg primært mot passinnehaver, og ikke mot eventuelle barn. Praksis i dag er at passet til den mindreårige inndras etter denne bestemmelsen.

Politidirektoratet er enig i at det bør gis en klar lovhjemmel for passnekt og tilbakekallelse av pass til den mindreårige, jf. forslaget til ny § 5 tredje ledd bokstav g, når dette skjer av hensyn til den mindreårige selv.

Forslaget om å endre samtykkereglene i passloven § 4, som nevnt ovenfor, innebærer også at den mindreåriges pass kan tilbakekalles fordi vilkårene ikke lenger er tilstede, jf. passloven § 7 første ledd bokstav a.

Kripos uttaler at forslaget gir nødvendig klarhet i når pass kan nektes utstedt og tilbakekalles, når det foreligger et utreiseforbud etter barnevernloven § 4-31, og at den foreslåtte ordlyden gir god sammenheng i regelverket.

Oslo uttaler at: "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 barneverntjenesten orienterer passmyndigheten angående pass."

I høringsnotatet er det i innledningen til punkt 3.3.2 anført følgende:

> "Det kan tenkes situasjoner der det i og for seg ikke er noe å utsette på foreldrenes omsorg for den mindreårige, men der foreldrene for eksempel ønsker å sende den mindreårige til en såkalt «koranskole» i utlandet. Dersom det i slike saker foreligger opplysninger som kan tilsi at den mindreårige på den aktuelle skolen vil kunne bli utsatt for fysisk avstraffelse eller lignende, vil det kunne være behov for å gripe inn for å forhindre utreisen. I slike situasjoner er det ikke nødvendigvis et behov for å sette inn tiltak etter barnevernloven, for eksempel dersom utreisen kan forhindres ved passnektelse."

Politidirektoratet bemerker til dette at vi vanskelig kan se for oss en situasjon der passmyndigheten har/får «opplysninger som kan tilsi at den mindreårige på den aktuelle skolen vil kunne bli utsatt for fysisk avstraffelse eller lignende» samtidig som «det i og for seg ikke er noe å utsette på foreldrenes omsorg for den mindreårige». Vi forutsetter at det er foreldrene som vil ha førstehånds kjennskap til hvilke forhold barnet vil leve under når barnet skal sendes ut av Norge uten at minst én av foreldrene følger barnet. Dersom

passmyndigheten, for å forhindre utreise mot foreldrenes vilje, tilbakekaller barnets pass grunnet fare for liv eller helse til barnet, antar direktoratet at det alltid vil være noe å utsette på foreldrenes omsorg for barnet.

Departementet uttaler videre: "Passnektelse vil kunne ha enkelte negative konsekvenser for den mindreårige selv, ved at andre, legitime reiser vil forhindres, for eksempel klasseturer eller reiser med familien til andre steder enn der den mindreårige risikerer å bli etterlatt mot sin vilje."

Politidirektoratet viser til passloven § 6 tredje ledd siste setning slik bestemmelsen lyder etter siste endring fra juli 2017: «Gyldighetsområdet kan likevel begrenses for fellespass og i særlige tilfeller hvor vilkårene for passhindring er til stede.» De negative konsekvenser som påpekt av departementet vil derfor kunne kompenseres ved at det utstedes et midlertidig pass med geografisk begrensning.

Vilkår for passnektelse

I tilknytning til at passmyndigheten ikke selv vil ha informasjon som tilsier at en mindreårig risikerer å bli etterlatt i utlandet, uttaler departementet at det ikke er naturlig å etablere en *underretningsplikt* for forvaltningsorganer i passloven etter mønster av barnevernloven § 6-4. Politidirektoratet er, i likhet med underliggende instanser som uttaler seg om problemstillingen, enig i dette. Vi reiser likevel spørsmål om den foreslåtte underretningsplikten for passmyndigheten om straks å underrette kommunens barneverntjeneste om vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass etter § 5 tredje ledd bokstav g, jf. § 7 første ledd bokstav b, jf. forslaget til ny § 7a, bør gjøres gjensidig. En slik gjensidig underretningsplikt vil medføre at barneverntjenesten vil ha en lovpålagt plikt til å underrette passmyndigheten når de mottar opplysninger som tilsier passnektelse fordi den mindreåriges liv og helse står i fare.

I tilknytning til spørsmålet om det bør være en *plikt for passmyndigheten til å innhente uttalelse fra barnevernstjenesten* før det treffes vedtak om passnektelse, uttaler departementet blant annet:

> "Det legges til grunn at barneverntjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for at barneverntjenesten gir opplysninger til passmyndigheten når det har til formål å beskytte barn mot vold, tvang og andre straffbare forhold. Det forutsettes derfor at barneverntjenesten samarbeider med passmyndigheten og gir opplysninger som vil være nødvendige for at passmyndigheten kan vurdere passnektelse eller passinndragelse."

Politidirektoratet bemerker at en lovpålagt plikt for barnevernstjenesten til å underrette passmyndigheten om forhold av betydning for vurderingen av passhindring grunnet i fare for den mindreåriges liv og helse, vil gå vesentlig lenger enn opplysninger som gis ut fra en konkret vurdering om at «barneverntjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for at barneverntjenesten gir opplysninger til passmyndigheten».

Kripos er enig i at det ikke bør være obligatorisk å innhente en uttalelse fra barneverntjenesten før vedtak om passnektelse fattes: "Et vedtak om passnekt vil måtte bygge på informasjon som på ulik måte har tilflytt passmyndigheten, og denne informasjonen må igjen vurderes i lys av de forholdene den mindreårige kan forventes å bli utsatt for etter utreise. Dette kan være informasjon om interne familieforhold, for eksempel konflikter basert

på ære, religion og tradisjon. Det er ikke gitt at barneverntjenesten besitter avgjørende kompetanse på dette området, og det bør etter Kripos' vurdering være passmyndigheten selv som må vurdere hvilke opplysninger som skal innhentes."

Øst politidistrikt utaler at distriktet har hatt en rekke slike saker hvor det har fått tilstrekkelig informasjon via egne kanaler og barneverntjenesten ikke har vært del av saken, og at et slikt krav derfor ville ha bundet distriktet i større grad. Distriktet har videre erfaring med at samarbeidet med utenriksstasjonene er godt i saker hvor de skal avgjøre sak om pass.

Departementet uttaler følgende på side 12 i høringsnotatet om vilkår for passnektelse:

> "Departementet mener at terskelen bør settes til at det er «*grunn til å tro*» at den mindreåriges liv og helse står i fare. Det innebærer at en teoretisk mulighet for at risikoen vil materialisere seg ikke er nok, men at det ikke er krav om sannsynlighetsovervekt. Grunn til å tro må imidlertid være forankret i visse konkrete holdepunkter for å anta at den mindreårige vil bli utsatt for handlinger som representerer en fare for liv og helse. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt må det vurderes om opplysningene fremstår som konkrete, og i tilstrekkelig grad kvalifiserer til mistanke om at den mindreårige kan bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv eller helse.
>
> Departementet mener videre at det må legges stor vekt på hvorvidt den mindreårige selv gir uttrykk for frykt for å bli utsatt for overgrep eller andre straffbare forhold ved reise til utlandet. Det bør som et utgangspunkt være tilstrekkelig dersom den mindreårige selv uttrykker bekymring for en slik reise, med mindre det er klare holdepunkter for at frykten er ubegrunnet."

Politidirektoratet slutter seg til disse vurderingene. Også underliggende enheter som uttaler seg om dette støtter forslaget om at terskelen settes til at det er "grunn til å tro".

Vest politidistrikt tar til orde for å senke terskelen i § 5 tredje ledd bokstav b fra "skjellig grunn til å tro" til "grunn til å tro" og uttaler i den forbindelse: "Etter vår vurdering er mulighet for å benytte bestemmelsen til å forebygge mot at mindreårige vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv og helse, avhengig av en senket beviskrav i forhold til § 5 tredje ledd bokstav b. I Vest politidistrikt har vi betydelig erfaring med benyttelse av bestemmelsen i bokstav b, men er av den oppfatning at beviskravet "skjellig grunn til å tro" vanskelig kan oppnås i saker hvor det er spørsmål om antakelser rundt hva vedkommende har tenkt å gjøre i utlandet, samt hvor tid er en avgjørende faktor. Vi ser meget positivt på at departementet mener at terskelen bør settes til "grunn til å tro". Slik vi ser det bør tilsvarende krav vurderes for bestemmelsens bokstav b, da bestemmelsen har et stort forebyggingspotensiale – særlig i forhold til å forebygge mot overgrep mot barn i utlandet." Vi ber departementet vurdere dette.

Eventuell avgrensning til nærmere angitt straffbare forhold

Departementet reiser spørsmål om passloven § 5 tredje ledd bokstav b – omstendighetene gir skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet – bør avgrenses til nærmere angitte straffbare forhold.

Samtlige underliggende enheter som uttaler seg om dette spørsmålet mener at bestemmelsen ikke bør avgrenses til særskilte straffebud.

Politidirektoratet har i forbindelse med sin klagebehandling av passnektelser der denne er hjemlet i nevnte bestemmelse, heller ikke savnet en slik avgrensning. Som departementet er inne på, vil det alltid bli foretatt en forholdsmessighetsvurdering. I praksis vil derfor spørsmålet ikke komme opp uten at dette er knyttet til alvorlige straffbare forhold. Direktoratet mener alvorlighetsgraden i det straffbare forhold fortsatt bør være førende, fremfor å knytte slik passnektelse til nærmere angitte straffbare forhold.

3. Nektelse og tilbakekall av pass til prøveløslatte

Politidirektoratet slutter seg til departementets forslag om at vilkår om ikke å forlate landet fastsatt i forbindelse med prøveløslatelse bør omfattes av passloven § 5 første ledd. Dette vil medføre at pass *skal* nektes utstedt i tilfeller der personer er prøveløslatt fra fengsel eller forvaring med vilkår om ikke å forlate landet. Etter dagens passlov vil slike tilfelle omfattes av passloven § 5 annet ledd: «Pass kan nektes utstedt dersom søkeren ikke kan reise ut av riket fordi det følger av … innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ … 45, 46, … straffegjennomføringsloven § 43 …». Dersom det i medhold av straffeloven §§ 45 eller 46, eller straffegjennomføringsloven § 43 er fastsatt pålegg om å bli i landet som vilkår for prøveløslatelse, vil det være høyst uklart for passmyndigheten når pass likevel kan utstedes uten hinder av nevnte vilkår. Det vil derfor representere en klargjøring når nevnte forhold omfattes av passloven § 5 første ledd.

I høringsnotatet er det særskilt bedt «om høringsinstansenes syn på om også innskrenkninger pålagt i forbindelse med betinget dom, samfunnsstraff, dom på tvungent psykisk helsevern og betinget påtaleunnlatelse bør medføre at pass og nasjonalt ID-kort med reiserett skal nektes utstedt».

Vest politidistrikt er av den oppfatning at det bør gjelde en skal-bestemmelse for disse tilfellene, idet utstedelse av pass eller ID-kort i disse tilfellene vil kunne undergrave innskrenkninger gitt i betinget dom, samfunnsstraff m.v.

Troms politidistrikt uttaler at det for betinget påtaleunnlatelse, samfunnsstraff eller betinget dom bør være en skal-regel såfremt det i dommene settes vilkår om utreiseforbud, meldeplikt e.l.

Kripos mener at det ikke bør være en skal-regel i disse tilfellene, men at det i stedet må gjøres en konkret vurdering av eventuell unndragelsesfare fra sak til sak.

Øst politidistrikt uttaler i samme retning at det – med unntak av dom på tvungent psykiske helsevern - er hensiktsmessig å beholde adgangen til skjønnsutøvelse i disse tilfelle. Politidistriktet viser til at det selv om søkeren fyller vilkårene for nektelse av pass, kan foreligge omstendigheter der det er svært lav sannsynlighet for at vedkommende vil unndra seg gjennomføringen av særvilkår ved utstedelse av pass. Distriktet viser videre til en praksis for å utstede begrenset pass dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn, for eksempel deltakelse i begravelse i utlandet.

Ut i fra Politidirektoratets erfaring med klagesaksbehandlingen har det vært svært få – om overhodet noen – klagesaker tilknyttet passnektelse grunnet innskrenkninger pålagt i forbindelse med betinget dom, samfunnsstraff, dom på tvungent psykisk helsevern eller betinget påtaleunnlatelse. Vi er heller ikke kjent med at det har vært utstedt pass der dette i ettertid har medført problemer grunnet slike innskrenkninger. På denne bakgrunn vil vi anta at

om alle disse tilfellene skulle omfattes av første ledd vil dette føre til passhindringer som i dag ikke anses forholdsmessige.

Vi er imidlertid enig i synspunktene i uttalelsene fra Oslo politidistrikt, Troms politidistrikt og Øst politidistrikt om at personer som er undergitt dom på tvungent psykisk helsevern kommer inn under passloven § 5 første ledd og dermed flyttes fra kan-bestemmelsen i annet ledd.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Gunnvor Hovde
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Steinar Talgø
Gunnvor Hovde