JUSSFORMIDLINGEN
ETABLERT 1972

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo
postmottak@jd.dep.no

Vår ref.: RPU
Vår dato: 15.04.16
Deres ref.: 15/8244
Deres dato: 20.01.16

**Høringsuttalelse – endringer i passloven mv. – nektelse av pass**

Vi viser til høringsbrev datert 20.01.16 hvor det bes om høringsinstansenes syn på de foreslåtte endringene i passloven mv.

Jussformidlingen anerkjenner departementets bekymring i forbindelse med det økte trusselbildet, men stiller seg i all hovedsak negativ til forslaget om å utvide adgangen til å inndra eller nekte utstedelse av pass etter passloven og ID-kortloven. Etter vårt syn har departementet lagt en feilaktig tolkning av EMDs praksis til grunn for sitt forslag, og forslaget vil slik vi ser det uthule retten til bevegelsesfrihet etter TP 4 artikkel 2 nr. 1. Videre er vi av den oppfatning at inngrepet en eventuell inndragelse eller nektelse av utstedt pass medfører, i praksis ikke vil være en forholdsmessig reaksjon. Jussformidlingen stiller i denne sammenheng også spørsmålstegn ved hvordan hensynet til forutberegnelighet vil bli ivaretatt med en slik regel, da vurderingen og momentene departementet foreslår er vage og svært skjønnsmessige. Vi vil i det følgende begrunne våre standpunkt.

*Gjeldende rett – forholdet til Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen*

Etter gjeldende rett krever passnekt eller inndragelse av pass, at det foreligger «skjellig grunn til å tro» at formålet med vedkommendes reise er terrorvirksomhet. Slik departementet også påpeker, kreves det etter ordlyden objektive holdepunkter for en slik mistanke, samt sannsynlighetsovervekt. Bestemmelsen gir følgelig uttrykk for en høy terskel.

I Justis- og beredskapsdepartementets forslag datert 20.01.16 åpnes det for å senke terskelen for å nekte utstedelse samt inndra pass. Dette ønsker departementet å oppnå ved å endre lovens ordlyd til «rimelig grunn til å tro». Ut fra en naturlig språklig forståelse tilsier «rimelig grunn» at det må foreligge konkrete holdepunkter, og bestemmelsen gir uttrykk for at det skal foretas en konkret vurdering. Ordlyden gir *ikke* uttrykk for en høy terskel.

En slik endring legitimerer departementet blant annet med praksis fra EMD. Departementet viser blant annet til at EMD ved flere anledninger har kommet til at passnekt er en forholdsmessig reaksjon til tross for det klare utgangspunktet i TP 4 artikkel 2 nr. 1 som sier at «Everyone shall be free to leave any country, including his own». Jussformidlingen stiller seg i denne sammenheng kritisk til departementets rettskildebruk.

Som det klare utgangspunkt, har EMD tvert i mot konstatert at inndragelse og nektelse av utstedt pass medfører et inngrep i retten til bevegelsesfrihet etter TP 4 artikkel 2 nr. 2, se for

eksempel *Nalbantski mot Bulgaria, 10. februar 2001 nr. 30943/04*. Slik vi forstår praksisen fra EMD er det kun i helt spesielle tilfeller at en har tillatt å gripe i bevegelsesfriheten, og i hovedsak hvor vedkommende er domfelt. Men også i disse tilfellene har EMD klart uttalt at en skal være restriktive. I *Nalbantski mot Bulgaria, 10. februar 2001 nr. 30943/04* uttalte EMD at en begrensning i bevegelsesfriheten som en følge av en domfellelse "may be justified». Med andre ord også i tilfeller hvor det foreligger en domfellelse skal det vises forsiktighet med å gripe inn i den domfeltes bevegelsesfrihet. Videre påpekes det i den nevnte avgjørelsen at det kun er i «exceptional cases» at en har funnet «preventive detention […] justified», se *avsnitt 65*.

Slik departementet også påpeker, har likevel EMD tillatt inndragelse av pass i preventivt øyemed, og departementet viser i denne sammenheng til *Labita mot Italia, 6. april 2000, nr. 26772/95,* hvor det ble ilagt lignende preventive restriksjoner mot medlemmer av italiensk mafia uten domfellelse. Departementet overser imidlertid at det i saken forelå «concrete evidence (…) though insufficient to secure a conviction», og at det derfor kunne "justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences". Det samme fremgår av *Nalbantski mot Bulgaria, 10. februar 2001 nr. 30943/04,* hvor det fremheves at begrensninger i bevgelsesfriheten må være "based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall". I denne avgjørelsen ble det konkludert med at "[the] fact that an individual has been criminally convicted and has not yet been rehabilitated cannot justify the imposition of restrictions on his or her freedom to leave his or her country", se *avsnitt 66*. Her var EMD klare på at det «referring to the applicant's conviction and lack of rehabilitation" ikke var tilstrekkelig til å gjøre begrensninger i bevegelsesfriheten.

«[C]oncrete evidence» gir slik vi ser det uttrykk for en langt høyere terskel enn departementets forslag til «rimelig grunn». I nevnte sak ble det foretatt etterforskning som i retten ble ansett som klare bevis, noe som klart setter et strengere krav til objektive holdepunkter enn «rimelig grunn».

Jussformidlingen stiller seg ikke bak departementets standpunkt om at EMD ikke oppstiller krav om sannsynlighetsovervekt. EMD oppstiller slik vi ser det tvert i mot et krav om at det må foreligge klare og tydelige indikasjoner på at vedkommende vil utføre kriminelle handlinger. Vi mener derfor at ordlyden i «rimelig grunn» legger opp til at praktisering av forslaget kan komme i strid med EMDs praksis, ettersom ordlyden er svært skjønnsmessig og at departementet har angitt få konkrete momenter knyttet til vurderingen.

*Inngrepets størrelse – kravet om forholdsmessighet*

Departementet begrunner forslaget med det økte trusselbildet, og forsvarer den senkede terskelen blant annet med at passnekt ikke vil være et utreiseforbud. Jussformidlingen vil i denne sammenheng bemerke at passnekt i praksis vil kunne medføre et utreiseforbud. Nettopp på grunn av det økte trusselbildet krever nå flere land, også EØS- og Schengenland, at innreisende fremviser pass. Passnekt vil derfor i praksis kunne medføre et langt større inngrep

enn hva departementet tar sikte på. Jussformidlingen stiller seg kritisk til dette, og ber departementet i større grad ta stilling til forslagets praktiske og faktiske følger.

*«Rimelig grunn til å tro» - hensynet til forutberegnelighet*

Jussformidlingen stiller seg endelig kritisk til hvordan hensynet til forutberegnelighet vil ivaretas med en slik ordlyd. Bestemmelsen legger opp til en svært skjønnsmessig vurdering, og vi etterlyser i den forbindelse konkrete vurderingsmomenter borgerne kan forholde seg til.

Departementet skriver blant annet at det ikke er ønskelig å oppstille et krav om at det må foreligge rimelig grunn til mistanke om at vedkommende vil begå brudd på konkrete straffebud. Departementet mener derimot det bør være tilstrekkelig at det foreligger rimelig grunn til å tro at vedkommende har til formål å begå straffbare handlinger av en slik art at de anses som terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger.

Jussformidlingen mener et slikt forslag er uheldig, og at en slik vurdering legger opp til en skjønnsmessig og flytende grensedragning det er vanskelig å forutse for de som eventuelt rammes av bestemmelsen.

I denne sammenheng er vi derfor svært skeptiske til at uttrykt sympati med militant islamistisk ideologi på sosiale medier skal kunne vektlegges. Et slikt moment kan i alle tilfelle ikke være utslagsgivende, og vil i så tilfelle gå på akkord med en grunnlovsfestet rett til å ytre seg, samt politisk og ideologisk frihet. Det er videre problematisk at departementet anser det som tilstrekkelig at det foreligger «holdepunkter for en ønsket reise» og at det ikke kan kreves at reisen faktisk er arrangert. Jussformidlingen etterlyser derfor en nærmere redegjørelse for hva som utgjør «holdepunkter for en ønsket reise».

*Vedtakets varighet*

Jussformidlingen er enig med departementet i at dersom det ikke lenger skal oppstilles et krav om sannsynlighetsovervekt, må varigheten av passnektelsen klart fremgå av bestemmelsen. Vi mener det ikke er tilstrekkelig å kreve en «jevnlig» vurdering av om vilkårene er tilstede. Det må fremgå klart hvor ofte en skal vurdere om vilkårene fortsatt er oppfylt, og det bør som hovedregel være en øvre grense for hvor lenge en slik passnektelse kan opprettholdes.

*Oppsummert*

Oppsummert er Jussformidlingen kritisk til departementets forslag om å senke terskelen for passnekt og inndragelse av pass. Vi etterlyser heller en gjennomgang av reglene for å innskrenke passets gyldighetsområde, slik at innreise til bestemte, terrorrassosierte land snarere kan begrenses.

Maria Svingen Bjørgo
Saksbehandler

Alexander Nyheim Jenssen
Leder Rettspolitisk Utvalg

JUSSFORMIDLINGEN

ETABLERT 1972