



Politets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 16/01812-1
Dato: 22. april 2016

Innspill fra PST til høring om endringer i passloven mv. - nektelse av pass

Politets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) om endringer i passloven mv. - nektelse av pass. Sett hen til de utfordringer vi i dag står ovenfor og behovet for å stanse personer som ønsker å reise til konfliktområder og begå terrorrelaterte handlinger, er PST positive til forslaget om å senke terskelen for når pass kan nektes utstedt/kreves innlevert. PST er satt til å forebygge og etterforske overtredelser etter straffeloven kapittel 18, og det er da viktig for tjenesten å ha ulike typer tiltak i henholdsvis straffesak og i forebyggende sak.

Generelt om lovforslaget

PST er enig i departementets vurdering om at passloven § 5 tredje ledd bokstav b, jf. § 7 første ledd bokstav b, i praksis har vært lite benyttet. Vilkåret om «skjellig grunn» har i realiteten fordret at det må være opprettet en straffesak mot vedkommende. Videre at etterforskningen må være åpen, siden passnekt/passinnlevering er et forvaltningsvedtak som innebærer en begrunnelse og partsinnsyn. Ved å senke terskelen er det grunn til å tro at en med dette vil få en mer anvendelig bestemmelse om passnekt/passinnlevering.

Bestemmelsen som departementet nå foreslår, vil innebære at det i en forebyggende sak hos PST vil være adgang til å vurdere passnekt/passinnlevering i terrorrelaterte saker. Slik PST vurderer det, vil passnekt/passinnlevering i enkelte forebyggende saker kunne være et viktig virkemiddel.

Slik bestemmelsen er utformet, vil det nok også i PSTs avvergende straffesaker være aktuelt å benytte seg av passnekt/passinnlevering nettopp fordi bestemmelsen er laget særskilt for saker knyttet til straffelovens kapittel 18 og særlig med henblikk på fremmedkrigere. På et tidlig stadium i en straffesak hvor

det foreligger opplysninger om at en person har planer/ønske om å reise til et konfliktområde som fremmedkriger, vil det måtte gjøres en avveining av om man ønsker å hindre reisen gjennom pågrep/fengsling i straffesak eller gjennom å nekte pass/kreve passinnlevering. Dette vil måtte vurderes konkret fra sak til sak og hvor opplysninger om den enkelte vil være avgjørende. På et generelt grunnlag antar PST at det for eksempel vil være mer aktuelt med passnekt/passinnlevering for unge personer, personer uten straffehistorikk, kvinner med barn *enn* for personer som har omfattende straffehistorikk og/eller de vurderes å ha intensjon og kapasitet til å begå terrorhandlinger. Tidsaspektet vil også ha betydning, sett opp mot hvor raskt man vil kunne få passmyndigheten til å fatte et vedtak.

PST støtter således forslaget. Det er behov for å kunne bruke et slikt virkemiddel for å forebygge og avverge terrorhandlinger, og da særlig mot fremmedkrigere og/eller personer som reiser til konfliktområder for å knytte seg til terrororganisasjoner. Vi mener at dette vil kunne være et godt virkemiddel, men at bruken vil avhenge av den enkelte sak og hvilke type opplysninger PST sitter med. Nedenfor følger kommentarer til de ulike sidene ved lovforslaget.

Om vilkårene og ordlyden i den foreslåtte § 5 tredje ledd bokstav f

Vilkåret «*grunn til å tro*» er en senket bevisterskel enn dagens bestemmelse i bokstav b som krever «skjellig grunn til mistanke». Forslaget vil innebære at det vil være tilstrekkelig med objektive holdepunkter basert på de konkrete opplysninger som PST sitter med.

En slik senket bevisterskel vil gjøre det mulig å vurdere passnekt/passinnlevering i PSTs forebyggende saker. Dette fordi beviskravet i passnekt etter § 5 tredje ledd bokstav f vil tilsvare beviskravet som stilles for å opprette en forebyggende sak. Ved opprettelse av en forebyggende sak er det ikke krav til skjellig grunn til mistanke, men at det foreligger konkrete holdepunkter for at vedkommende forbereder en handling som rammes av strl. §§ 131 – 136 a. Den foreslåtte bestemmelsen vil derfor bidra til at det vil bli enklere å kunne begrunne passnekt overfor en person i en forebyggende sak hvor PST har opplysninger om at vedkommende har til hensikt å reise til en konfliktområde for å slutte seg til en terrororganisasjon.

Slik PST leser den forelagte rettspraksisen fra EMD, stilles det ikke et krav om sannsynlighetsovervekt ved inngrep i bevegelsesfriheten til en borger. PST støtter derfor at bevisterskelen senkes slik at passloven også vil kunne brukes i forebyggende saker. Videre har EMD akseptert bruk av restriksjoner i *preventivt øyemed* så lenge det foreligger en begrunnet og forholdsmessig vurdering, samt at det svarer til et tvingende samfunnsmessig behov.

Som et virkemiddel for å forebygge og avverge terrorhandlinger, og særskilt mot fremmedkrigere, har departementet foreslått at «*at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, jf. straffeloven kapittel 18 (eller på rettsstridig måte å delta i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet, jf. straffeloven § 145)*»

PST er enig i at formålet med reisen må være knyttet opp til nærmere kvalifiserende vilkår/nærmere bestemte handlinger – og at et ønske om å reise til konfliktområder i seg selv ikke kan være tilstrekkelig. PST er videre enig i at man ved vurderingen av om vilkårene om å nekte å utstede pass/kreve pass innlevert er oppfylt, må ta utgangspunkt i informasjonen som foreligger på vedtakstidspunktet. Formuleringen «å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger» synes å være en hensiktsmessig angivelse av hvilke handlinger som kvalifiserer for å nekte pass utstedt/kreve pass innlevert. Det anses viktig at bestemmelsen ikke bare knytter seg til å begå terrorhandlinger, men også omfatter terrorrelaterte handlinger, jf. straffeloven kapittel 18, og i særdeleshet deltakelse i en terrororganisasjon, som anses særlig aktuelt.

Det synes i utgangspunktet uproblematisk at en på vedtakstidspunktet må ha informasjon som underbygger at *formålet* med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. Imidlertid bemerkes at det ikke bør oppstilles et krav om at dette utgjør det eneste formålet med reisen, så lenge ett av formålene med reisen er å begå handlinger som nevnt.

Departementet skriver på side 13 i høringsbrevet at det skal være tilstrekkelig at det er 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. «Grunn til å tro» – som innebærer at antagelsen må basere seg på objektive holdepunkter – synes å være en hensiktsmessig terskel.

I høringsbrevet side 15-16 beskriver departementet nærmere i hva som skal ligge i kravet til «grunn til å tro». PST er langt på vei enig i eksemplene som angis.

Vedtakskompetanse og utlevering av opplysninger fra PST

PST har ingen innvendinger mot at det er passmyndigheten som skal fatte vedtak i denne typer saker. De vil nok imidlertid i sine vurderinger i stor grad støtte seg på de opplysninger som PST oversender.

PST er enig at taushetsplikten i politiloven § 17 f ikke er til hinder i slike saker. PST ser imidlertid at det i en del tilfeller kan knytte seg utfordringer til utlevering av informasjon. Dette vil først og fremst gjelde i en skjult etterforskning eller en forebyggende sak, der informasjonen også kan være gradert i medhold av sikkerhetsloven. Tjenesten vil da være avhengig av at man har andre opplysninger som vil være tilstrekkelig for å begrunne passnekt/passinnlevering. Passnekt er et forvaltningsvedtak som krever en begrunnelse og som gir fulle partsrettigheter etter forvaltningsloven. Hvor mange saker passmyndigheten vil kunne fatte vedtak etter den foreslåtte § 5 tredje ledd bokstav f, vil i stor grad avhenge av dette spørsmålet.

Det bemerkes for øvrig at det forhold at PST har vedkommende registrert i sitt register som et objekt, er en avgradering i seg selv. Det er vanskelig uten videre å se noen løsning på disse utfordringer, utover at det må gjøres konkrete vurderinger og avveininger i den konkrete sak.

Et spørsmål som imidlertid kan reises, er om det bør lages en ordning tilsvarende den man har i kapittel 14 sakene etter Utlendingsloven, hvor det kan fattes et vedtak med en åpen (ugradert) og lukket (gradert) del, og da egen tvisteprosess dersom vedtaket tas inn for retten. PST har imidlertid ikke gått nærmere inn på en vurdering av dette, men ønsker å reise problemstillingen.

Gitt at lovforslaget om å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet vedtas, er PST enig i at regelen om passnekt også bør omfatte slik virksomhet.

PST er også enig i at det bl.a. på grunn av tidsaspektet må kunne vurderes om forhåndsvarsel kan unnlates etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a - og særlig med henblikk på faren for at vedtaket ellers ikke vil kunne gjennomføres.

PST er videre enig at det er viktig at en klage ikke må få oppsettende virkning og at passet må ugyldiggjøres umiddelbart etter at vedtaket er fattet, samt melding om ugyldiggjøring sendes til ASF/SLTD.

Vedtaketets varighet

PST har ingen innvendinger til departementets forslag til vedtakets varighet, jf. den foreslåtte reguleringen på inntil 1 år i passforskriften § 12 a.

Id-kort loven

PST støtter at en tilsvarende bestemmelse må gjelde for id-kortloven.

Utreiseforbud

Departementet foreslår ikke på det nåværende tidspunkt et utreiseforbud. PST er enig i at dette er et mer inngripende tiltak enn passnektelse. På den annen side vil passnektelse - uten at det kan kombineres med et utreiseforbud - være lite effektivt dersom en person først har bestemt seg for å reise til et konfliktområde. PST viser her til at reisen til slike områder ofte går via ulike Schengenland, hvilket innebærer at mange vil kunne ta seg langt selv om det foreligger vedtak om passnektelse.

Sett opp mot Norges forpliktelser om å forebygge at personer fra Norge slutter seg til terrorvirksomhet i konfliktområder, anses det viktig at norske myndigheter evner å stanse personer før de reiser fra Norge, slik at dette ansvaret ikke overlates til andre europeiske land. Norske myndigheters adgang til å stanse personer som ønsker å reise ut for å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger må også ses i lys av muligheten for at personer fra Norge - med en slik intensjon - vil kunne begå terrorhandlinger i Europa, hvilket norske myndigheter må kunne søke å forhindre.



Marie Benedicte Bjørnland