

Høring – endringer i passloven mv. – nektelse av pass

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i passloven og passforskriften som innebærer at pass kan nektes utstedt eller kreves innlevert dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, eller på rettsstridig måte å delta i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet. Bestemmelsen krever ikke sannsynlighetsovervekt, men objektive holdepunkter som gir grunn til å tro at vilkårene er oppfylt. Vedtaket kan ha varighet på inntil ett år, og forlenges i inntil ett år av gangen hvis vilkårene fremdeles er oppfylt. Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) foreslås endret tilsvarende, slik at ID-kort med reiserett kan nektes utstedt eller tilbakekalles på samme vilkår som etter den nye bestemmelsen i passloven.

Forslaget omfatter både vedtak om nektelse av å utstede pass og ID-kort og vedtak om innlevering (tilbakekall) av pass og ID-kort. I det følgende benyttes begrepet passnektelse om alle disse situasjonene.

Forslagene berører kun retten til å inneha pass og nasjonalt ID-kort med reiserett, og får ingen konsekvenser for personens norske statsborgerskap.

2. Bakgrunn – om trusselbildet

Stadig flere personer velger å reise til konfliktområder, spesielt til Syria og Irak for å slutte seg til Den islamske stat i Irak og Levanten (ISIL). Formålet med forslaget er å hindre disse personene i å reise ved å nekte å utstede pass eller kreve pass innlevert, dersom det foreligger konkrete holdepunkter som gir grunn til å tro at vedkommende har slike planer. Selv om lovforslaget er særlig aktualisert av det økende antallet nordmenn som reiser til Syria og Irak for å slutte seg til ISIL, vil den foreslåtte bestemmelsen også kunne få anvendelse for andre konfliktsituasjoner og trusselbilder.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttalte i Åpen trusselvurdering 2015 at de ved inngangen til 2014 vurderte terrortrusselen fra ekstrem islamisme mot Norge og norske interesser som skjerpet. Norske fremmedkrigere i Syria og Irak var en av årsakene til at trusselsituasjonen var forventet å være i negativ utvikling også i 2015. Gjennom trening, kamperfaring og ideologisk indoktrinering kan fremmedkrigerne utvikle intensjon om og kapasitet til å gjennomføre volds- og terrorhandlinger. Hjemvendte fremmedkrigere kan derfor ha lavere terskel for å planlegge eller gjennomføre terrorhandlinger i Norge. De kan også lære opp og motivere andre. Norske fremmedkrigere som forblir i utlandet vil kunne utgjøre en trussel mot Norge ved at de forfekter ekstremistisk propaganda overfor personer her i landet. I kraft av å

være symboler og forbilder vil de kunne bidra til å radikalisere personer i Norge og rekruttere nye fremmedkrigere.

I trusselvurderingen viser PST til følgende:

«Mange personer som inngår i ekstreme islamistiske miljøer i Norge, har reist som fremmedkrigere¹ til utlandet. De norske fremmedkrigerne som PST kjenner til, har i hovedsak sluttet seg til ISIL i Irak og Syria. Disse har reist fra hele landet, men flertallet kommer fra Østlandsområdet. Noen få kvinner har reist til regionen, men majoriteten er unge menn uten familietilknytning til Syria eller Irak. Mange av dem er tidligere straffedømte. I tillegg har de fleste lav utdanning og svak tilknytning til arbeidslivet. Per medio desember 2014 utgjør det totale antall norske fremmedkrigere, som enten har vært eller fortsatt befinner seg i Syria eller Irak, over 70 personer.² PST er videre kjent med at omtrent 20 personer har returnert fra regionen til Norge. I tillegg er i overkant av 10 personer blitt drept.³»

PST har på få år sett en utvikling der norske borgere deltar aktivt på internasjonale krigs- og terrorarenaer som fremmedkrigere. Andelen norske fremmedkrigere er blant den høyeste i Europa, korrigert for folketallet. Interessen for å reise til Syria og Irak synes å ha økt etter at ISIL opprettet sitt selverklærte kalifat. Dette til tross for medierapporteringer om brutale volds- og krigshandlinger. De USA-ledede militære operasjonene synes foreløpig heller ikke å ha redusert reiseaktiviteten.

PST viser videre til at hjemvendte fremmedkrigere foreløpig ikke er vurdert å utgjøre noen konkret terrortrussel mot Norge. Likevel er det forhold som underbygger antagelsen om at enkelte av de som returnerer i løpet av 2015 vil kunne ha en voldelig intensjon rettet mot Norge. Gjennom utenlandsopphold vil flere av de hjemvendte ha knyttet sterke bånd til internasjonale terroraktører. De vil anse ledere for terrorgrupper som viktige autoriteter, og de kan ha en sterk lojalitet til det de oppfatter som ønsker eller oppfordringer fra sine ledere. Eventuelle angrep i Norge vil derfor kunne planlegges på oppdrag fra en sentral ledelse i utlandet, men også på enkeltpersoners eget initiativ. I tillegg peker PST på at hjemvendte fremmedkrigere kan få økt status og sentrale posisjoner i miljøer hjemme, og dermed være sterke pådrivere for å lære opp og motivere andre til å utføre terrorhandlinger i Norge.

Felles kontraterrorsenter formidlet i oktober 2015 en oppdatering av den åpne trusselvurderingen i form av en gradert rapport til relevante departementer og etater. Det fremgår i den åpne informasjonen at sannsynligheten for terrorangrep fra ISIL-sympatisører er noe redusert, men at utviklingen fremover likevel vil være ustabil og usikker. Trusler og oppfordringer, blant annet fra ISIL, kan fortsatt påvirke enkeltpersoner eller små grupper til å gjennomføre terrorangrep.

¹ En fremmedkriger defineres som en person som kjemper en annens krig som tredjepart.

² Sannsynligvis er det mørketall, slik at det reelle antall fremmedkrigere er høyere.

³ Det er sannsynligvis mørketall, både når det gjelder antall returnerte og antall drepte fremmedkrigere.

Etterretningstjenestens ugraderte vurdering, FOKUS 2015, uttrykker tilsvarende bekymringer under overskriften «Fremmedkrigere med tilknytning til Norge» (s. 74-75):

«De siste årene har et høyt antall personer med tilknytning til Norge reist til konfliktsoner og knyttet kontakter til militante islamistgrupper i Syria, Irak, Somalia, Jemen, Afghanistan og Pakistan. Gjennom kontakt med militante aktører vil mange fremmedkrigere bli ytterligere radikalisert og sosialisert inn i en kultur som anser vold mot sivile som legitimt. Trening og kamperfaring vil kunne bidra til at deres intensjon om og kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger øker.

Siden 2012 har Syria og Irak vokst frem som en stadig mer populær destinasjon for fremmedkrigere fra Norge, mens interessen for andre konfliktområder har avtatt. Om lag 3000 personer har reist fra Europa for å kjempe med ISIL, herunder minst 70 personer med tilknytning til Norge. Det er sannsynlig at det blant europeiske fremmedkrigere som returnerer fra Syria og Irak, vil være enkelte som har intensjon om å gjennomføre terrorangrep mot mål i Europa, enten på eget initiativ eller på oppdrag.»

Og videre under overskriften «Terrortrusselen mot Norge» (s. 79):

«Utviklingen i Syria og Irak har stor innvirkning på den internasjonale terrortrusselen mot vestlige land, inkludert Norge. Styrkingen av militante islamistgrupper og etableringen av friområder i Syria og Irak, kombinert med det høye antallet fremmedkrigere og ISILs oppfordringer til sine tilhengere om å gjennomføre angrep i vestlige land, vil sannsynligvis medføre en økning i angrepsforsøk i Vesten. Samtidig utgjør al-Qaida-nettverket fremdeles en betydelig terrortrussel.

Den spesifikke terrortrusselen mot Norge vurderes å øke i 2015. Det skyldes at personer med tilknytning til Norge og andre nordiske land i større grad enn tidligere har kontakt med internasjonale militante islamistgrupper. I tillegg er det en konsekvens av Norges bidrag til koalisjonen mot ISIL og sistnevntes oppfordringer om angrep mot land som inngår i koalisjonen. Det kan samtidig være en høy grad av opportuniste involvert i avgjørelser om hvor og når enkle terrorangrep gjennomføres. Eventuelle angrep mot Norge eller norske interesser vil ikke nødvendigvis være motivert av et ønske om å ramme norske interesser spesifikt, men kan være resultat av at militante islamistgrupper eller individer griper muligheten der den byr seg.

I løpet av 2013 og 2014 har et stort antall personer med tilknytning til Norge reist for å slutte seg til militante islamistgrupper i Syria og Irak. I tillegg har nordmenn oppholdt seg blant militante islamistgrupper i Jemen, Somalia, Afghanistan og Pakistan. Trusselen disse utgjør, har minst tre dimensjoner. Den ene er trusselen fra små grupper eller individer som returnerer til Norge for å gjennomføre angrep på eget initiativ, etter å ha blitt ideologisk inspirert og radikalisert som følge av sitt opphold blant militante islamister. Den andre er trusselen fra organiserte celler som returnerer med oppdrag om å iverksette angrep. For det tredje kan fremmedkrigere fra Norge oppfordre og instruere personer i sitt kontaktnettverk i Norge til å gjennomføre angrep. Det er dermed også en mulighet for at personer som ikke selv reiser til konfliktområder, men som er en del av radikale miljøer, vil forsøke å gjennomføre angrep i Norge på eget initiativ etter inspirasjon fra grupper i utlandet.»

3. Gjeldende rett

3.1 *Passlovens bestemmelser om passnektelse*

Norske statsborgere har etter søknad rett til pass etter reglene gitt i eller i medhold av passloven, jf. passloven § 1 første ledd. Retten til å få pass står sterkt, og dersom lovens vilkår er oppfylt, skal pass utstedes.

Passmyndigheten kan, og i noen tilfeller skal, avslå en søknad om pass hvis søkeren omfattes av reglene i passloven § 5 om hindringer for å få pass. Etter passloven § 5 første ledd skal pass blant annet ikke utstedes hvis søkeren er etterlyst, er besluttet pågrepet eller har samtykket til innlevering av pass etter straffeprosessloven kapittel 14 mv. Etter bestemmelsens annet ledd *kan* pass nektes utstedt dersom søkeren ikke kan reise ut av riket fordi det følger av dom, kjennelse eller annen lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som pålegger frihetsberøvelse eller innskrenkninger pålagt i henhold til bestemmelser i straffeloven, straffegjennomføringsloven eller straffeprosessloven.

Passloven § 5 tredje ledd angir ytterligere omstendigheter som kan føre til et vedtak om passnekt, hvorav det sentrale her er hjemmelen i tredje ledd bokstav b til å nekte pass når omstendighetene gir skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. Det er ikke foretatt noen nærmere avgrensning av hva slags ulovlig virksomhet som kan begrunne passnekt etter denne bestemmelsen. Pass skal imidlertid ikke nektes uten at det foreligger tungtveiende grunner, jf. § 5 fjerde ledd. Ved avgjørelsen skal det også tas i betraktning hvilken betydning pass vil ha for søkeren. I praksis betyr dette at pass ikke nektes med mindre det foreligger mistanke om at formålet med reisen er mer alvorlig eller samfunnsskadelig kriminalitet.

Bestemmelsen krever at omstendighetene gir «skjellig grunn til å tro» at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. Begrepet skjellig grunn benyttes i flere bestemmelser i straffeprosessloven, og må forstås på samme måte i passloven. For å anse vilkåret oppfylt kreves det objektive holdepunkter for mistanken og sannsynlighetsovervekt. I praksis vil vurderingen etter bestemmelsen være utpreget skjønnsmessig. Det må være mer sannsynlig at vedkommende har til formål å begå ulovlige virksomhet enn at vedkommende ikke har det.

Ordlyden omfatter også tilfeller der det er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er å delta i terrorhandlinger. Etter det departementet kjenner til er bestemmelsen lite brukt i praksis, og har ikke vært brukt overfor personer som mistenkes å ha planer om å slutte seg til ISIL. En av grunnene til dette kan være at kravet til «skjellig grunn» er for strengt. Bestemmelsen har vært ansett særlig relevant for de tilfeller der man vet at søker eller innehaver tidligere har misbrukt barn i utlandet, jf. også Politidirektoratets rundskriv RPOD-2015-2 *Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker i henhold til passloven m/forskrifter* punkt 8.3.2. Bestemmelsen kan også ha betydning der det er mistanke om at formålet med reisen er å utføre kjønnslemlestelse på barn eller voksne, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2009-7 *Retningslinjer for å nekte*

utstedelse, eller inndra pass/utlendingspass og reisebevis ved mistanke om utreise for å utføre kjønnslemlestelse.

Etter passloven § 7 kan et allerede utstedt pass kreves innlevert på samme grunnlag som søknad om nytt pass kan nektes etter § 5. Dersom krav om innlevering ikke etterkommes, kan politiet ta beslag i passet. Det er kun politiet som kan ta beslag i pass, utenriksstasjoner har ikke denne muligheten. Politiet kan i tillegg i inntil tre uker ta beslag i pass som forevises i passkontroll og som antas å kunne kreves innlevert etter § 7 første ledd.

ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav b tilsvarer passloven § 5 tredje ledd bokstav b, slik at nasjonalt ID-kort med reiserett kan nektes utstedt dersom omstendighetene gir skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet, selv om det ikke er truffet vedtak etter passloven. ID-kortloven gir dermed selvstendig grunnlag for å nekte eller tilbakekalle et nasjonalt ID-kort. Det er ikke et krav at søkeren har eller har søkt om pass som det er truffet tilsvarende vedtak for, jf. Prop. 66 L (2014-2015) pkt. 9.2.3. Etter § 7 kan nasjonalt ID-kort med reiserett tilbakekalles dersom det foreligger forhold som nevnt i § 5. ID-kortloven skal etter planen tre i kraft i 2017.

3.2 Straffeprosesslovens regler om innlevering av pass

Straffeprosessloven §§ 181 og 188 inneholder regler om innlevering av pass i straffesakssporet. For at pass skal kunne kreves innlevert etter disse bestemmelsene, er det et vilkår at vedkommende med skjellig grunn kan mistenkes for en eller flere handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Inngrepet skal ikke være uforholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

Etter straffeprosessloven § 181 første ledd kan påtalemyndigheten unnlate pågrepelse eller løslate den pågrepne dersom vedkommende samtykker i innlevering av pass. Samtykket skal gis skriftlig. Etter § 188 første ledd kan retten treffe beslutning om blant annet innlevering av pass i stedet for fengsling, uavhengig av den mistenktes samtykke.

Adgangen etter straffeprosessloven til å kreve pass innlevert gjelder også for utenlandske pass.

3.3 Nektelse av utlendingspass og reisebevis for flyktninger etter utlendingsloven

Utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 (asyl), skal etter søknad gis reisebevis for flyktninger for reiser utenfor Norge dersom ikke særlige grunner taler mot det, jf. utlendingsloven § 64 første ledd. En utlending som har, eller gis, oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det, jf. utlendingsloven § 64 annet ledd.

Etter utlendingsforskriften kapittel 12 kan utlendingspass og reisebevis for flyktninger nektes utstedt, fornyet eller inndras blant annet dersom det foreligger forhold som

nevnt i passloven § 5. I praksis skyldes de fleste inndragningssaker erverv av reisedokument fra hjemlandet, tap av flyktningstatus, eller at innehaveren har reist i strid med de begrensninger som er satt for gyldighetsområdet i reisedokumentet.

Ettersom utlendingsforskriftens bestemmelser om inndragning av utlendingspass og reisebevis for flyktninger viser til passloven § 5, vil eventuelle endringer i grunnlaget for å nekte pass etter passloven medføre at de tilsvarende grunnlag kan benyttes for å nekte å utstede eller tilbakekalle utlendingspass og reisebevis for flyktninger.

3.4 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

3.4.1 Grunnloven § 106

Grunnloven § 106 ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014. I bokmålsversjon lyder bestemmelsen som følger:

«Enhver som oppholder seg lovlig i riket, kan fritt bevege seg innenfor rikets grenser og velge sitt bosted der.

Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt. Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket.»

Ordlyden i § 106 annet ledd første punktum omfatter ikke eksplisitt krav om innlevering eller beslag av pass, men i praksis vil manglende pass være et hinder for å reise utenlands. I Dokument 16 (2011–2012), Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, som danner grunnlaget for § 106, uttales det på s. 198 at «[f]riheten til å forlate og reise inn igjen i riket er ivaretatt gjennom regler om utstedelse av pass i henhold til passloven». Som eksempel på inngrep i bevegelsesfriheten nevnes på s. 200 «uforholdsmessig og langdryg byråkratisk behandling av passøknader».

I Dokument 12:31 (2011–2012) ble det framsatt to forslag til generell begrensningshjemmel i Grunnloven § 115 i ulike språkformer. Forslagene har samme materielle innhold. Alternativ 1B lyder slik i bokmålsversjon:

«Enhver begrensning i rettigheter som er anerkjent i denne grunnlov, må være fastsatt ved lov og respektere kjernen i rettighetene. Begrensningen må være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta tungtveiende allmenne interesser eller andres menneskerettigheter.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres slike begrensninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første punktum og § 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.»

Ved behandlingen av ulike forslag til menneskerettigheter i Grunnloven våren 2014, besluttet Kontroll- og konstitusjonskomitéen å utsette behandlingen av en generell begrensningshjemmel i Grunnloven for å sikre en så grundig og opplyst behandling som mulig (Innst. 187 S (2013–2014) s. 26). Behandlingen er foreløpig ikke avsluttet.

Høyesterett har ennå ikke avsagt noen avgjørelse om adgangen til å gripe inn i retten til bevegelsesfrihet etter Grunnloven § 106 annet ledd første punktum. Høyesterett har imidlertid avsagt flere avgjørelser om adgangen til å gripe inn i retten til privatliv etter Grunnloven § 102, bl.a. Rt. 2014 s. 1105 og Rt. 2015 s. 93. Selv om Høyesteretts avgjørelser direkte kun gjelder adgangen til å gripe inn i Grunnloven § 102, har Høyesterett i Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 gitt uttrykk for at det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning «for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnlovens menneskerettsbestemmelser». I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 40 har Høyesterett også en mer generell uttalelse om forholdet mellom Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser og tilsvarende konvensjonsbestemmelser:

«Det er nylig slått fast at de tilsvarende konvensjonsbestemmelsene som allerede er gjeldende norsk rett i medhold av menneskerettsloven § 2, skal danne utgangspunkt – naturlig nok – for grunnlovstolkningen, jf. HR-2015-00206-A (sak nr. 2014/1583) avsnitt 57 og 64.»

På bakgrunn av Høyesteretts uttalelser i disse sakene antas det i utgangspunktet å være adgang til å gripe inn i menneskerettighetene i Grunnloven, selv om det ikke er vedtatt noen begrensningshjemmel. Dette må også gjelde i relasjon til Grunnloven § 106 annet ledd, som selv gir anvisning på unntak der «det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt». Bestemmelsen kan neppe forstås slik at den uttømmende regulerer i hvilke tilfeller det kan gjøres inngrep i retten til å forlate riket. En slik forståelse ville innebære at flere regler i gjeldende passlov ville være grunnlovsstridige. § 106 er heller ikke tatt inn i Menneskerettighetsutvalgets forslag til unntak fra begrensningshjemmelen. Grunnloven § 106 har dessuten sitt folkerettslige motstykke i EMK TP4 artikkel 2 og SP artikkel 12, og begge disse bestemmelsene gir uttrykkelig adgang til å gjøre inngrep i rettigheten på visse vilkår. Det antas derfor at det er adgang til å fastsette lovhjemlede og saklige inngrep i retten til bevegelsesfrihet også etter Grunnloven § 106 annet ledd, utover den adgangen til inngrep som bestemmelsen selv gir uttrykk for.

3.4.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK fjerde tilleggsprotokoll (TP 4) artikkel 2 nr. 2 og 3 lyder:

“2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

SP artikkel 12 nr. 2 og 3 lyder:

“2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.”

SP antas ikke å gi sterkere vern for retten til bevegelsesfrihet enn EMK. Redegjørelsen er derfor i det følgende begrenset til EMK.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere saker konstatert at beslag og lignende av pass utgjør et inngrep i retten til å forlate et land etter TP 4 artikkel 2 nr. 2, se for eksempel *Nalbantski mot Bulgaria*, 10. februar 2011, nr. 30943/04, avsnitt 61 med videre henvisninger. EMD har samtidig akseptert at restriksjoner i bevegelsesfriheten kan brukes i preventivt øyemed, for å forhindre at en person begår straffbare handlinger, se for eksempel *Nalbantski mot Bulgaria*, avsnitt 65 med videre henvisninger. Flere av sakene EMD har behandlet gjelder restriksjoner i retten til bevegelsesfrihet *innenfor* en stats territorium etter artikkel 2 nr. 1, men EMD bygger på retningslinjene den har satt opp i disse sakene også i saker som gjelder restriksjoner i retten til å reise utenlands. Det må derfor legges til grunn at disse retningslinjene er relevante også i vurderingen av inngrep i retten til å reise utenlands etter artikkel 2 nr. 2. I de fleste sakene som gjelder preventive tiltak, er det tale om domfelte personer, men EMD har også akseptert at det etter omstendighetene kan være nødvendig å ilegge preventive restriksjoner overfor blant annet personer som mistenkes å være medlemmer av italiensk mafia, selv om personene ikke er domfelt ennå, og også etter en eventuell frifinnelse. I *Labita mot Italia*, 6. april 2000, nr. 26772/95, uttaler EMD følgende i avsnitt 195:

“However, the measures also had to be “necessary in a democratic society” for those legitimate aims to be achieved. In this connection, the Court considers that it is legitimate for preventive measures, including special supervision, to be taken against persons suspected of being members of the Mafia, even prior to conviction, as they are intended to prevent crimes being committed. Furthermore, an acquittal does not necessarily deprive such measures of all foundation, as concrete evidence gathered at trial, though insufficient to secure a conviction, may nonetheless justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences.”

Etter EMDs praksis må det foreligge «clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual’s right to freedom of movement», og restriksjonene «must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall», se *Nalbantski mot Bulgaria*, avsnitt 65 og *Hajibeyli mot Aserbajdsjan*, 10. juli 2008, nr. 16528/05, avsnitt 63. Det må foretas en vurdering av inngrepets forholdsmessighet og inngrepet må begrunnes tilstrekkelig, jf. og *Nalbantski mot Bulgaria*, avsnitt 66. Der fant EMD at et generelt og nærmest automatisk forbud mot å forlate et land basert kun på at en person er domfelt og ikke anses rehabilitert, ikke er tillatt etter artikkel 2 nr. 3.

Dette innebærer etter EMDs praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de anføres av de nasjonale myndighetene være relevante og tilstrekkelige, jf. for eksempel *Khlyustov mot Russland*, 11. juli 2013, nr. 28975/05, avsnitt 84.

Det synes ikke å være grunnlag i EMDs praksis for et krav om sannsynlighetsovervekt for at risikoen man ønsker å forhindre vil materialisere seg, men det er vanskelig å si noe generelt om hvor konkret eller sterk mistanken må være for å oppfylle EMKs krav. En for løs antakelse om at vedkommende kan komme til å begå lovbrudd vil imidlertid ikke være nok. Slektskap med personer som for eksempel har reist utenlands for å delta i krigshandlinger, vil antakelig heller ikke være tilstrekkelig etter EMDs praksis. Restriksjoner i retten til å forlate et land må videre være begrunnet og forholdsmessige så lenge de varer. EMD har i flere saker uttalt at selv om restriksjonene opprinnelig var tillatt, kan det være et uforholdsmessig tiltak å opprettholde dem over lengre tid uten jevnlig evurdering, jf. *Makedonski v. Bulgaria*, 20. januar 2011, nr. 36036/04, avsnitt 45:

«The Court reiterates that even where a restriction on the individual's freedom of movement was initially warranted, maintaining it automatically over a lengthy period of time may become a disproportionate measure, violating the individual's rights (see, among others, *Riener v. Bulgaria*, no. 46343/99, § 121, 23 May 2006; *Luordo v. Italy*, no. 32190/96, ECHR 2003-IX; *Földes and Földesné Hajlik v. Hungary*, no. 41463/02, §§ 30-36, ECHR 2006-XII; and *Bessenyei v. Hungary*, no. 37509/06, §§ 21-24, 21 October 2008). In the Court's view, the authorities are not entitled to maintain restrictions on an individual's freedom of movement over lengthy periods without periodic reassessments of their justification (see *Riener*, cited above, § 124).»

I flere av disse sakene var restriksjonene opprettholdt i ni–ti år, uten noen revurdering eller med kun én revurdering i løpet av denne tiden. I *Bessenyei mot Ungarn* varte restriksjonene i to år, og det ble ikke foretatt noen revurdering før restriksjonene ble avsluttet som følge av en lovendring. EMD fant på dette grunnlag at det forelå en krenkelse av TP4 artikkel 2. Antakeligvis må derfor restriksjoner i bevegelsesfriheten revurderes i alle fall oftere enn annethvert år, og det må gjøres en reell vurdering av inngrepets begrunnelse og forholdsmessighet, jf. *Riener mot Bulgaria*, avsnitt 127. EMD har videre uttalt at vurderingen av inngrepets begrunnelse og forholdsmessighet normalt må kunne prøves av domstolene, som må kunne prøve alle sider av saken, se *Nalbantski mot Bulgaria*, avsnitt 64 med videre henvisninger.

4. Andre lands rett

Etter den *danske* passloven kan pass nektes utstedt eller inndras «når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden», jf. pasloven § 2 stk. 1 nr. 4.

Bestemmelsen ble vedtatt 24. februar 2015, og trådte i kraft 1. mars 2015. Nektelsen kan vare i inntil 1 år, og kan forlenges med inntil 1 år av gangen dersom vilkårene

fortsatt er oppfylt, jf. § 2 stk. 2. Det er i tillegg gitt adgang til å pålegge utreiseforbud dersom vedkommende er nektet pass eller har fått pass inndratt som følge av forhold som nevnt i § 2 stk. 1 nr. 4, jf. § 2 b. Overtredelse av utreiseforbudet straffes med bot eller fengsel i inntil 2 år, jf. § 5 stk. 1.

Dersom særlige grunner tilsier det, kan politiet utstede midlertidig pass eller gi tillatelse til en særskilt reise, for eksempel der hensynet til vedkommendes familieliv, utdanning eller arbeid tilsier at det er et særskilt behov for å reise, jf. § 2 stk. 3. Det er den enkelte som selv må søke om tillatelse/midlertidig pass og dokumentere behovet. Spørsmålet om nektelse av pass og utreiseforbud kan bringes inn for retten.

Etter de danske bestemmelsene kan pass nektes og utreiseforbud ilegges også når det ikke er grunn til å tro at personen vil delta i kamphandlinger, men for eksempel vil ta seg av familien eller støtte de kjempende på andre måter. Pass kan videre nektes når det er grunn til å tro at søker skal reise til et konfliktområde uten et aktverdig formål, selv om det ikke er grunn til å tro at søker vil delta i kamphandlingene. Det stilles dermed ikke krav om at det er grunn til å tro at vedkommende skal begå ulovlige handlinger. Det sentrale er om de aktiviteter søkeren antas å delta på i utlandet i alminnelighet må antas å kunne påvirke søker på en slik måte at det kan innebære eller øke en fare for statens sikkerhet, andre staters sikkerhet eller en vesentlig trussel. Det kreves heller ikke konkret mistanke om at personen har til hensikt å begå straffbare forhold i Danmark eller å påvirke andre til å begå straffbare forhold.

Formålet med disse bestemmelsene er å møte utfordringene med fremmedkrigere som reiser fra Danmark til utlandet, særlig til Syria og Irak, for å slutte seg til militære opprørsgrupper og å delta i væpnet kamp. Lovendringene følger opp den danske handlingsplanen om forebygging av radikaliserings og ekstremisme som ble lagt frem 19. september 2014. Pasloven § 2 stk. 1 nr. 4 er gitt med en såkalt solnedgangsklausul, slik at den opphører å gjelde 1. mars 2020 med mindre den vedtas på nytt.

Sverige har ingen bestemmelse om tilbakekall av pass for personer som planlegger å reise ut for å begå ulovlig virksomhet. Pass kan tilbakekalles i omtrent de samme tilfellene som etter den norske passloven § 5 første og annet ledd.

Storbritannia har ingen egen passlov. Avgjørelser om utstedelse av pass til britiske statsborgere treffes av den britiske innenriksministeren, ved utøvelse av det såkalte «Royal Prerogative». Dette er en særlig beføyelse for statsministeren og andre ministre til å regulere visse områder uten egentlig lovhjemmel. Etter prerogativet kan det blant annet treffes avgjørelse om å nekte utstedelse av pass eller om å ugyldiggjøre et allerede utstedt pass, dersom innenriksministeren finner at en persons tidligere, nåværende eller planlagte aktiviteter, både aktuelle og antatte, er så uønsket at utstedelse eller fortsatt besittelse av pass ville være i strid med det offentliges interesser. Nektelse av pass eller ugyldiggjøring må være nødvendig og proporsjonalt.

Storbritannia vedtok 12. februar 2015 the Counter-Terrorism and Security Act 2015. Regelverket gir politi og grensekontrollmyndigheter fullmakt til å ta reisedokumenter som pass og billetter fra både britiske og utenlandske statsborgere i 14 dager, dersom det foreligger mistanke om at vedkommende ønsker å forlate Storbritannia for å delta i terrorrelaterte aktiviteter, jf. Schedule 1 paragraph 2. Det kreves ikke at mistanken gjelder spesifikke terrorhandlinger, det er nok at den gjelder generell terrorvirksomhet. Passet kan bare beholdes i denne perioden for å vurdere om passet skal ugyldiggjøres, om vedkommende skal siktes eller om vedkommende skal underlegges andre tiltak av retten for å beskytte allmennheten mot terror. Tidsperioden kan forlenges av retten til inntil 30 dager dersom det er behov for det.

Den *tyske* passloven fastslår i § 7 nr. 1 at pass kan nektes utstedt når det er rimelig grunn til å anta at passøkeren utgjør en trussel mot Tysklands indre eller ytre sikkerhet eller andre vesentlige tyske interesser. Pass kan ikke nektes utstedt hvis det ville være uforholdsmessig, særlig hvis det vil være tilstrekkelig å innskrenke passets geografiske gyldighetsområde eller gyldighetstid. Et allerede utstedt pass eller ID-kort kan inndras hvis forhold nevnt i § 7 nr. 1 er til stede, jf. § 8, og det kan fattes vedtak om at et identitetskort ikke gir innehaveren rett til å forlate Tyskland. Det kan videre nedlegges utreiseforbud, og grensemyndighetene kan forhindre en tysk statsborger i å reise ut av landet hvis pass er nektet utstedt eller er tilbakekalt. I særlige tilfeller kan det gis tillatelse til at vedkommende likevel kan reise ut av landet.

Nederlands passlov artikkel 23 gir hjemmel for å nekte eller tilbakekalle pass dersom det er en begrunnet antakelse om at vedkommende vil begå handlinger utenfor Nederland som utgjør en trussel mot landets sikkerhet, andre viktige nasjonale interesser eller for sikkerheten i land Nederland har gode relasjoner med.

5. Departementets forslag

5.1 Innledning - behovet for nye tiltak

Utfordringene som er knyttet til radikaliserings og fremmedkrigere er sammensatte og har flere samvirkende årsaker; blant annet generelt økende internasjonalisering, stadig mer effektive muligheter for kommunikasjon og reise, og en tendens til radikaliserings av personer i religiøse eller politiske miljøer som også kan føre med seg en vilje til å benytte vold for å nå sine mål. Det er også en mulighet for at personer som ikke selv reiser til konfliktområder, men som er en del av radikale miljøer, vil forsøke å gjennomføre angrep i Norge på egenhånd etter inspirasjon fra personer som har reist ut.

Den gjeldende adgangen til å nekte pass hvis det er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet har ikke vært brukt overfor personer som mistenkes å ha planer om å slutte seg til ISIL. Dette kan ha flere årsaker. Foruten det faktum at ikke alle fremmedkrigere har vært i PSTs søkelys før utreise, kan manglende bruk av bestemmelsen skyldes at den ble til i en annen tid, og var tiltenkt andre situasjoner. Passinstruksen 4. april 1952, som var forløperen til passloven, fastslo for eksempel at

pass kunne nektes hvis omstendighetene ga skjellig grunn til å tro at reisenes øyemed var *smugling* eller annen ulovlig virksomhet. Dels antas det at kravet til «skjellig grunn» har vært vanskelig å oppfylle. Selv om forslaget ikke vil kunne løse alle disse utfordringene, vil en senking av terskelen for når pass kan nektes likevel kunne bidra til at man i enkelte tilfeller vil kunne forhindre personer i å reise til konfliktområder for å begå terrorhandlinger, der dagens bestemmelse stiller for strenge krav.

Etter departementets syn er det sentralt at man har tilstrekkelige virkemidler til å hindre personer i å reise i de få, men alvorlige tilfellene der det foreligger konkrete nok holdepunkter til at det er grunn til å tro at vedkommende har til hensikt å reise til konfliktområder for å delta i slike handlinger, men det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har slike hensikter. Sett hen til de svært brutale handlinger ISIL og andre organisasjoner utfører i konfliktområdene, er det etter departementets syn av stor betydning å kunne hindre personer i å reise til disse områdene. Det er i seg selv ønskelig å kunne hindre noen i å begå særlig samfunnsskadelige og brutale handlinger som terrorhandlinger i utlandet. Terrorhandlinger regnes blant de mest alvorlige straffbare handlingene, har svært høye strafferammer og skjer på tvers av nasjonale grenser: Det tilsier at behovet for å forhindre disse handlingene veier tungt. Muligheten til å nekte eller tilbakekalle passet vil kunne være et relevant tiltak i denne sammenheng.

5.2 Nærmere om bestemmelsens innhold

Det foreslås en ny hjemmel for å nekte pass som retter seg mot tilfeller der det er grunn til å tro at personen har til hensikt å begå brudd på bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger i straffeloven kapittel 18.

Den foreslåtte bestemmelsen rammer ikke bare tilfeller der det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå brudd på bestemmelsene om terrorhandlinger. Også det som etter straffeloven kapittel 18 betegnes som terrorrelaterte handlinger, som blant annet omfatter deltakelse i terrororganisasjoner og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, jf. straffeloven §§ 136 og 136 a, bør etter departementets syn omfattes. Selv om disse straffebudene har lavere strafferamme (fengsel i inntil 6 år) enn bestemmelsene om terrorhandlinger, og kan sies å være mindre alvorlige, representerer de like fullt svært samfunnsskadelige og alvorlige handlinger. Oppfordring, rekruttering eller opplæring til terrorhandlinger er en kilde til økt risiko for vold og terrorhandlinger. Å hindre slike terrorrelaterte handlinger kan bidra til å redusere den generelle terrortrussel som kan tilskrives rekruttering og opplæring til terrorvirksomhet. Terrorrelaterte handlinger er i seg selv alvorlige lovbrudd, og har et omfattende avledet skadepotensiale. Hensynet til å hindre disse handlingene bør etter departementets syn veie tyngre enn hensynet til den som blir nektet pass etter bestemmelsen.

Deltakelse i terrororganisasjoner vil kunne fremme organisasjonens mål og handlinger, selv om personen ikke selv deltar direkte i organisasjonenes terrorhandlinger. Flere terrororganisasjoner som opererer i Syria og Irak utviser voldsom brutalitet, og

benytter virkemidler som klart er i strid med folkeretten og menneskerettighetene. Det er etter departementets syn av stor betydning å hindre at personer slutter seg til denne typen organisasjoner og bidrar til organisasjonenes virksomhet, uavhengig av eventuell direkte deltakelse i slike handlinger. Også de mulige avledede konsekvensene av at norske statsborgere slutter seg til terrororganisasjoner, både at vedkommende selv vil kunne begå alvorlige handlinger etter retur til Norge, og at det er en risiko for at andre vil kunne la seg inspirere til å begå terrorhandlinger i Norge, tilsier at hensynet til å hindre deltakelse i terrororganisasjoner må veie tyngre enn de ulemper et vedtak om passnekt innebærer. Samtidig understreker departementet at passmyndigheten må foreta en konkret vurdering av om pass skal nektes i det enkelte tilfelle, og at betydningen av å inneha pass for den som rammes skal tillegges vekt.

De fleste som har reist til Syria som fremmedkrigere er tilknyttet ISIL. ISIL ble listet av FN som terrororganisasjon 30. mai 2013. Det er således straffbart etter straffeloven § 136 a å delta i ISIL. Deltakelse er et vidtfavnende begrep, som også innebærer logistisk og humanitært arbeid for terrororganisasjonen. Deltakelse må imidlertid avgrenses mot humanitær støtte til sivilbefolkningen i et konfliktområde som ikke skjer som ledd i arbeid for terrororganisasjonen. I Oslo tingretts dom 8. mai 2015 (TOSLO-2015-175034) ble tre norske statsborgere dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 147 d; to av personene ble funnet skyldig i deltakelse i terrororganisasjonen ISIL. Disse to personene hadde reist til Syria hvor de var delaktige i terrorvirksomhet. Dommen ble opprettholdt av Borgarting lagmannsrett 19. januar 2016. Dommen er ikke rettskraftig. I Oslo tingretts dom 11. juli 2015 (TOSLO-2015-47166) ble en norsk statsborger dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 147 a for å ha planlagt eller forberedt terrorhandling og § 147 d for å ha deltatt i ISIL og Jabhat Al-Nusra.

På denne bakgrunn foreslås adgangen til å nekte pass å omfatte de tilfeller der det er grunn til å tro at formålet med reisen er å delta i terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. straffeloven kapittel 18. Den foreslåtte bestemmelsen vil favne både den generelle terrorbestemmelsen i straffeloven § 131, oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, deltakelse i en terrororganisasjon og terrorforbund. I praksis antas det å være mistanke om at formålet med reisen er å slutte seg til en terrororganisasjon som vil være særlig aktuelt.

Det kan være svært utfordrende å fastslå at det er grunn til å tro at vedkommende har til formål å begå brudd på konkrete straffebud, for eksempel delta i opplæring til terrorhandlinger eller begå terrorbombing. Det bør derfor etter departementets syn 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. Dette er også den løsning som er valgt i Storbritannia i Counter-Terrorism and Security Act 2015, jf. pkt. 4, der det er tilstrekkelig at mistanken gjelder planer om generell terrorvirksomhet.

Regjeringen har i Prop. 44 L (2015-2016) Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) blant annet fremmet forslag om å kriminalisere

militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, med mindre den stridende kan anses for å ha privilegier etter humanitærretten, eller deltakelsen skjer på vegne av en statlig styrke, jf. forslaget til straffeloven ny § 145. Forslaget var ett av tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som ble lagt frem 10. juni 2014. Strafferammen er foreslått satt til fengsel i inntil 6 år. Det sentrale formålet er å hindre at personer drar ut som fremmedkrigere og kommer tilbake voldelig radikaliserede og som en mulig trussel mot sikkerheten i Norge.

Gitt at lovforslaget vedtas, bør det etter departementets syn også åpnes for å nekte pass i de tilfeller dette øforslaget tar sikte på å regulere. Det kan være konkrete holdepunkter for at en person ønsker å reise til et konfliktområde, men være usikkert hvilken organisasjon vedkommende ønsker å slutte seg til. Det er også andre grupper som opererer i Syria og Irak som ikke er listet som terrororganisasjoner av FN, og som ikke nødvendigvis kan karakteriseres som en terrororganisasjon i straffelovens forstand. Organisasjonene kan like fullt benytte svært brutale virkemidler, og utøve stor skade i områdene de opererer i. Det er i en konfliktsituasjon krevende å bevise at organisasjonen har som hovedformål å begå terrorhandlinger, eller at dette er en vesentlig del av gruppens virksomhet. Departementet finner at passmyndigheten ikke bør være nødt til å ta stilling til om den aktuelle organisasjonen kvalifiserer til en terrororganisasjon, dersom det er konkrete holdepunkter for at søkeren ønsker å reise til et konfliktområde for å slutte seg til en organisasjon som deltar i den væpnede konflikten. De samme hensyn som begrunner at pass bør kunne nektes der det er grunn til å tro at formålet med reisen er å slutte seg til en terrororganisasjon, jf. ovenfor, gjør seg gjeldende også der det er grunn til å tro at formålet med reisen er rettsstridig deltakelse i væpnet konflikt. Den foreslåtte strafferammen er i tillegg den samme som etter straffeloven § 136 a. I forslaget nedenfor er det derfor inntatt et alternativ om at pass kan nektes dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er rettsstridig deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet.

Forslaget åpner ikke for å nekte pass når det er objektive holdepunkter for at en person ønsker å reise til konfliktområder, men uten at det er konkrete holdepunkter for at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom søkeren planlegger å delta i humanitært arbeid, og det ikke er grunn til å tro at dette vil være ledd i arbeid for en terrororganisasjon. Selv om det kan være fare for at disse personene kan bli radikaliseret, og på sikt kan komme til å begå alvorlige straffbare handlinger, bør det legges vekt på om vedkommende har ønske og formål om å begå straffbare handlinger på tidspunktet for et mulig vedtak om nektelse eller innlevering av pass. For personer som ønsker å reise til konfliktområder av andre grunner, må andre virkemidler benyttes for å forebygge utreise.

Departementet har vurdert om senking av terskelen for å nekte pass heller bør knyttes til om personen kan representere en fare for det norske samfunnet eller norske interesser ved retur til Norge, enn til formålet med reisen. Dette ville tilsvare den danske løsningen, jf. pkt. 4, som ikke krever holdepunkter for at personen vil delta i kamphandlinger. En slik løsning ville også fange opp personer som det ikke

nødvendigvis er grunn til å tro vil begå alvorlige forbrytelser, men som vil kunne utgjøre en trussel ved retur til Norge på grunn av opplevelser i konfliktområdene. Etter departementets syn vil imidlertid en slik modell legge opp til en for skjønnsmessig vurdering fra passmyndighetens side. Et opphold i et konfliktområde kan ha ulik virkning på ulike personer. Det er heller ikke i seg selv straffbart å reise til konfliktområder. Departementet finner derfor ikke grunnlag for å nekte pass alene på grunn av et ønske om å reise til et konfliktområde.

Straffeloven inneholder en rekke andre straffebud enn terrorbestemmelsene som har svært høye strafferammer, som det i og for seg kunne være aktuelt å la omfattes av forslaget. Eksempelvis har straffeloven §§ 101 til 107 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser alle strafferammer på fengsel i inntil 30 år ved grove overtredelser. Departementet har likevel avgrenset forslaget til å omfatte deltakelse i terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, ettersom bakgrunnen for forslaget er at stadig flere personer reiser til konfliktområder, særlig for å delta i ISIL. Med dette formålet for øye synes det mindre aktuelt å senke terskelen for når pass kan nektes for andre straffebestemmelser enn terrorbestemmelsene i straffeloven kapittel 18. Departementet har heller ikke kjennskap til at det har forekommet tilfeller der det har vært aktuelt å benytte bestemmelsene om passnektelse for å forhindre krigsforbrytelser mv., men der terskelen i gjeldende bestemmelse har vært for høy. Det bes imidlertid særskilt om høringsinstansenes syn på hvilke straffbare handlinger som bør omfattes av muligheten til å nekte pass etter den nye bestemmelsen, herunder om straffeloven §§ 101 til 107 bør omfattes.

5.3. Hva skal til for å oppfylle kravet om «grunn til å tro»?

Etter forslaget til endringer i passloven kreves det at det skal være «grunn til å tro» at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv. Begrepet «grunn til å tro» benyttes bl.a. i straffeprosessloven §§ 222 a om besøksforbud og 222 c om oppholdsforbud. I den foreslåtte bestemmelsen i passloven må begrepet forstås på samme måte som i straffeprosessloven. Kravet om grunn til å tro innebærer ikke et krav om sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet er ikke nok. Grunn til å tro må forankres i objektive holdepunkter, som for eksempel vitneforklaringer eller andre bevis. Det kan også ha betydning om vedkommende for eksempel tidligere har hatt befattning med terrorrelaterte handlinger. Det er i Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 44 i relasjon til § 222 a om besøksforbud uttalt at «noe i det konkrete saksforholdet må gi grunn til å tro at den forbudet skal rette seg mot, vil begå en av de aktuelle handlingene; en teoretisk risiko er ikke nok. Påtalemyndigheten må vurdere risikoen på bakgrunn av tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold som tyder på at det er fare for overgrep.» I Rt. 1998 s. 1638 uttalte kjæremålsutvalget at det må foreligge «en nærliggende og reell risiko uten at det kreves sannsynlighetsovervekt».

Det må således foreligge noe i det konkrete saksforholdet som gir grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt må passmyndighetene vurdere om opplysningene fremstår som konkrete, og i tilstrekkelig grad kvalifiserer til mistanke om planer om ulovlig virksomhet. Denne

vurderingen vil være utpreget skjønnsmessig, da typen opplysninger som ligger til grunn for vedtaket vil kunne være av ulik art.

Opplysninger om at vedkommende tidligere har vært i konfliktområder som fremmedkriger og konkrete holdepunkter for at en ny reises planlegges, vil være et tungtveiende moment i vurderingen av om beviskravet er oppfylt. Men det kan også være grunn til å tro at formålet med reisen er å begå straffbare forhold av en slik art som forslaget viser til selv om vedkommende ikke har vært i konfliktområdene tidligere, og heller ikke har begått noen straffbare handlinger i Norge. Han eller hun kan for eksempel på ulike måter selv ha uttrykt ønske om å reise ut for å bli fremmedkriger, overfor venner og familie, åpent på sosiale medier, i kommentarfelt på avisartikler eller blogger eller på andre måter. Personen kan også tidligere ha oppholdt seg i konfliktområder uten aktverdig grunn, selv om man ikke nødvendigvis med sikkerhet vet at vedkommende har begått straffbare forhold. Vedkommende kan mangle naturlig tilknytning til området, og oppholdet har ikke vært ledd i arbeid, ferie, humanitært arbeid eller militærtjeneste. Vedkommende kan også være tilknyttet ekstreme miljøer, eller ha gitt uttrykk for sympati for eller forståelse for bruk av voldelige virkemidler for å oppnå sine mål.

Det vil ikke i seg selv være tilstrekkelig å uttrykke sympati for militant islamistisk ideologi, selv om det vil være et moment i vurderingen av om formålet er å begå straffbare forhold. Det vil heller ikke være nok med en bekymring om at personen er i ferd med å radikaliseres. Det må være konkrete holdepunkter for at formålet er å reise ut for å begå alvorlige straffbare handlinger. Det kan ikke kreves at reisen rent faktisk er arrangert, men det må være holdepunkter for et ønske om å reise.

Hvem som er avgiver av opplysningene vil kunne variere. Opplysningene kan for eksempel komme fra vedkommendes familie, fra nettverket eller fra PST. I praksis vil passmyndigheten sjelden selv ha opplysninger som gir grunn til bekymring. Som ledd i vurderingen av om vilkåret om grunn til å tro er oppfylt må derfor også avgiverens troverdighet vurderes. Hvis avgiver fremstår som lite troverdig, skal det mer til for å legge vekt på opplysningene. Også eventuelle opplysninger som taler mot at vedkommende har til formål å reise ut for å begå alvorlig kriminalitet må tas med i vurderingen.

5.4 Utlevering av opplysninger fra PST

Det vil i mange tilfeller være PST som har opplysninger som gir grunn til bekymring for at en person har planer om å reise ut for å bli fremmedkriger. PST har med hjemmel i politiloven § 17 d mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler, herunder bl.a. kommunikasjonskontroll, dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av bl.a. straffeloven § 131 om terror eller enkelte alvorlige integritetskrenkende handlinger som retter seg mot medlemmer av regjeringen, Kongehuset eller Høyesterett mv. Den informasjon PST innehar vil i mange tilfeller kunne stamme fra saker der det er benyttet skjulte tvangsmidler. Ettersom bruk av skjulte tvangsmidler er et særlig inngripende tiltak, er det i politiloven § 17 f stilt opp

særskilte formålsbegrensninger for den videre bruk av informasjonen. Mulighetene for å utlevere denne typen informasjon til passmyndigheten er dermed i utgangspunktet begrenset.

Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysningene brukes som ledd i å forebygge et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge, jf. politiloven § 17 f annet ledd bokstav a. Det fremgår av Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) pkt. 13.2 på s. 153 at det etter omstendighetene kan være behov for å gi opplysningene videre til andre myndigheter. Utlevering kan imidlertid kun skje når det er nødvendig for å forebygge handlingene, og ikke for å lette andre gjøremål hos mottakeren. PST må derfor i hvert enkelt tilfelle vurdere om det er nødvendig å utlevere opplysningene for å forebygge et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge. Videre er det etter § 17 f annet ledd bokstav e åpnet for at informasjonen kan brukes når det er nødvendig for å forhindre en alvorlig straffbar handling som kan krenke andres liv, helse eller frihet. Også etter denne bestemmelsen kan omstendighetene begrunne utlevering av opplysninger.

Selv om vilkårene for å utlevere informasjon etter politiloven § 17 f er oppfylt, eller opplysningene ikke stammer fra skjulte tvangsmidler, er det ikke gitt at PST ønsker å utlevere opplysningene. I mange tilfeller er PSTs arbeid av en slik art at det er av sentral betydning at vedkommende ikke får vite om at han eller hun er under oppsyn. Ettersom nektelse av pass er et enkeltvedtak, må det begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. Hvis det er opplysninger fra PST som ligger til grunn, vil personen få vite at PST har han i søkelyset. Opplysningene kan også i mange tilfeller være gradert, noe som gjør at opplysningene ikke kan brukes som en del av begrunnelsen for vedtaket. Dersom PST mener at vedkommende ikke kan gjøres kjent med opplysningene, kan det heller ikke treffes vedtak på bakgrunn av dem.

Det vil imidlertid også være situasjoner der PST kan utlevere opplysninger til passmyndigheten som kan brukes i begrunnelsen av vedtak om passnektelse, for eksempel tilfeller der PST kjenner til reiseplaner og har vært i kontakt med vedkommende, for eksempel i form av en forebyggende samtale med det formål å prøve å forhindre vedkommende i å reise. Også opplysninger fra åpne etterforskningsaker, herunder opplysninger fra tvangsmidler, vil etter omstendighetene kunne videreformidles til passmyndighetene og brukes til å begrunne et vedtak om passnektelse.

PST treffer ikke selv vedtak om nektelse av pass etter passloven, slik at den informasjonen PST får tilgang til må utleveres til passmyndigheten for at det kan treffes vedtak. Selv om de vurderinger PST har gjort må tillegges betydelig vekt i vurderingen av om pass skal nektes, må passmyndigheten også ta eventuelle andre opplysninger med i betraktningen, herunder også eventuelt innhente ytterligere opplysninger før vedtak treffes.

5.5 Særlig om begrensning av gyldighetsområdet

Etter passloven § 6 tredje ledd tredje punktum kan passets gyldighetsområde begrenses i særlige tilfeller når vilkårene for passhindring etter passloven § 5 er til stede. Ordlyden synes å tilsi at pass primært skal nektes når det foreligger passhindringer, noe som har sammenheng med at gjeldende passhindringer gjør seg gjeldende uavhengig av passets gyldighetsområde (tidligere misbrukt pass, søkeren vil ikke være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, søkeren kan ikke reise ut av landet pga. lovhjemlet beslutning mv.). I de tilfellene departementet tar sikte på å regulere i dette forslaget, vil man imidlertid som regel ha konkrete holdepunkter for at personen ønsker å reise til bestemte konfliktområder.

Begrensning i passets gyldighetsområde er et mindre inngripende tiltak enn å nekte pass utstedt, og vil etter omstendighetene kunne oppfylle hensikten med tiltaket. Passmyndigheten må derfor vurdere konkret om det er tilstrekkelig for å oppfylle formålet at passets gyldighetsområde begrenses. Samtidig må det erkjennes at det vil være enklere å ta seg inn i konfliktområder med et pass med begrenset gyldighetsområde, enn uten pass. Passmyndigheten må ta dette med i betraktningen når det vurderes om begrenset gyldighetsområde kan være tilstrekkelig.

Begrensninger i gyldighetsområdet kan også måtte omfatte mer enn det aktuelle konfliktområdet for å få effekt. Omkringingende land må ofte omfattes for å hindre at vedkommende tar seg lovlig inn i et naboland, og deretter ulovlig krysser grensen til reisemålet. Avhengig av hvilke opplysninger som begrunner vedtaket om passnektelse, må det vurderes konkret hvordan passets gyldighetsområde skal begrenses.

Det er også mulig å begrense gyldighetsområdet for reisebevis for flyktninger og utlendingspass, jf. utlendingsforskriften §§ 12-2 femte ledd og 12-6 femte ledd. Etter disse bestemmelsene kan det gjøres unntak for andre land enn hjemlandet, dersom «særlige grunner» taler for det. Bestemmelsene er primært utformet med sikte på tilfeller der det er tvil om identitet, og ved mulig misbruk av reisedokumenter, jf. rundskriv A-2009-63 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift vedlegg 12. Begrepet «særlige grunner» må likevel anses å dekke tilfeller der man har grunn til å tro at vedkommende ønsker å reise til konfliktområder for å delta i terrorhandlinger mv. Departementet anser det derfor ikke nødvendig å endre utlendingsforskriften for at det skal være klar hjemmel for å sette slike begrensninger i gyldighetsområdet for reisebevis for flyktning og utlendingspass.

ID-kortloven har ingen bestemmelse om begrensning av gyldighetsområdet for nasjonalt ID-kort med reiserett. Et nasjonalt ID-kort med reiserett vil i utgangspunktet bare kunne benyttes som reisedokument innenfor EØS-området, og det anses foreløpig ikke behov for en adgang til å begrense kortets gyldighetsområde ytterligere.

5.6 Utreiseforbud

Et vedtak om nektelse eller innlevering av pass vil ikke uten videre kunne hindre personer i å reise. Retten til fri bevegelse etter EØS-avtalen innebærer at norske

statsborgere kan reise til andre EØS-land såfremt de kan fremvise et gyldig identitetsbevis som bekrefter norsk statsborgerskap. I dag er imidlertid passet det eneste offentlig utstedte identitetsbeviset som tilfredsstillende internasjonale sikkerhetskrav og godkjennes som dokumentasjon for norsk statsborgerskap i utlandet. Inntil det nasjonale ID-kortet kommer, innebærer derfor et vedtak om passnektelse i praksis at vedkommende både mister muligheten til å inneha reisedokument og retten til å inneha det eneste gyldige identitetsbeviset som kan benyttes i utlandet. Samtidig må det ikke rutinemessig fremvises pass på reiser innenfor Schengen-området. Det er i tillegg passfrihet mellom de nordiske land. Effekten av å nekte pass vil dermed reduseres så lenge det ikke innføres et utreiseforbud. En regel om nektelse av pass vil heller ikke kunne fange opp alle personer som ønsker å reise ut, siden det må legges til grunn at enkelte personer vil greie å ta seg inn i konfliktområder selv uten gyldige reisedokumenter.

Etter departementets syn er det likevel ikke på det nåværende tidspunkt ønskelig å foreslå et utreiseforbud i passloven. Utreiseforbud er et atskillig mer inngripende virkemiddel enn passnektelse, siden passnektelse ikke i seg selv innebærer at vedkommende nektes å forlate landet. Formålet med forslaget er å forhindre at personer reiser til konfliktområder for å delta i terrorhandlinger mv., og det anses ikke på nåværende tidspunkt aktuelt med en bestemmelse om adgang til å nekte personer å forlate landet.

5.7 Saksbehandling og klage

Vedtak om nektelse eller innlevering av pass er enkeltvedtak som omfattes av reglene i forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 16 første ledd skal parten varsles før vedtak treffes, og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Forhåndsvarselet skal som hovedregel gis skriftlig, gjøre rede for hva saken gjelder og inneholde det som er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser. Det må derfor som utgangspunkt sendes forhåndsvarsel om vedtak om innlevering av pass også på grunnlag av mistanke om deltakelse i terrorhandlinger mv. Varselet må inneholde informasjon om de opplysningene passmyndigheten legger vekt på, slik at vedkommende er i stand til å ivareta sine interesser.

Når det er grunn til å tro at formålet med reisen er å delta i terrorhandlinger mv., kan tidsaspektet være av stor betydning. Hvis det tar lang tid før vedtak treffes og passet ugyldiggjøres, kan det være for sent å forhindre reisen. Et forhåndsvarsel vil også kunne føre til at reisen fremskyndes, slik at vedtaket mister sin praktiske betydning. Passmyndigheten må derfor vurdere om forhåndsvarsel kan unnlates etter § 16 tredje ledd bokstav a om at varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres.

Et vedtak om nektelse eller innlevering av pass kan påklages etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. En klage vil normalt ikke gis oppsettende virkning, fordi det vil kunne forpurre formålet med vedtaket. Passet vil derfor normalt ugyldiggjøres

umiddelbart når det er fattet vedtak om innlevering. Meldingen om ugyldiggjøring overføres automatisk til det Schengen-baserte SIS-systemet og Interpols database ASF/SLTD (Automatic Search Facility/Stolen and Lost Travel Documents). Pass som er ugyldiggjort kan heller ikke tas i bruk på nytt. Dersom klagen medfører at vedtaket ikke opprettholdes, må det utstedes et nytt pass. Klageinstansens vedtak kan bringes inn for domstolene, som har full overprøvingskompetanse.

5.8 Vedtakets varighet

Verken passloven eller passforskriften angir hvor lenge pass kan nektes utstedt eller hvor lang tid det kan gå før ny søknad om pass kan innvilges etter et vedtak om innlevering. I praksis vil imidlertid vedtaket vare i noe tid. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2015-2 *Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker i henhold til passloven m/forskrifter* pkt. 8.3.2 viser til at et vedtak om nektelse etter § 5 tredje ledd bokstav b bør ha formen «for tiden», og eventuell ny søknad må underlegges en grundig vurdering. Selv om det straffbare forholdet i utlandet fant sted for flere år siden, kan det være grunnlag for fortsatt nektelse av pass. Ved behandling av søknaden skal det foretas en konkret vurdering, herunder av søkerens behov for pass.

Av rundskrivet fremgår at søker må påregne å vente i flere år, normalt 5 år, før søknad om pass innvilges etter et vedtak om passnektelse på grunn av misbruk av pass. Søknaden vurderes likevel konkret. Søkere har i praksis fått utstedt pass selv om det er gått kortere tid enn det som er angitt i rundskrivet. Det er også utstedt pass med begrenset varighet til personer som omfattes av passhindringene, slik at særlig viktige reiser kan gjennomføres.

Etter departementets syn bør regelverket være mer konkret om varigheten av passnektelse når det ikke stilles krav til sannsynlighetsovervekt for at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv. Nektelse av pass er et inngripende tiltak, og det bør derfor revurderes jevnlig om vilkårene fortsatt er oppfylt. Også praksis fra EMD, jf. pkt. 3.4.2, tilsier at det gis nærmere regler om varigheten av vedtak om nektelse av pass for de tilfeller forslaget omfatter. Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse i passforskriften om tidsmessig begrensnig av nektelsens varighet. Bestemmelsen innebærer at det hvert år må foretas en konkret vurdering av om vilkårene fremdeles er oppfylt.

Vedtaketets varighet foreslås regulert i passforskriften ny § 12 a. En varighet på inntil ett år anses tilstrekkelig til å sikre jevnlig vurdering av om vilkårene for vedtaket fremdeles er oppfylt. Vedtaket vil kunne forlenges med inntil ett år av gangen dersom vilkårene fortsatt er oppfylt. Ved fornyelse av vedtaket må det foretas en konkret vurdering, og eventuelle nye opplysninger må tas i betraktning.

5.9 Kort om forslaget til endringer i ID-kortloven

Nasjonalt ID-kort med reiserett vil kunne benyttes som reisedokument innenfor hele EØS-området, og eventuelt til og fra andre land dersom Norge inngår bilaterale avtaler om det. De områdene som det er aktuelt at personer reiser til i dag som

fremmedkrigere er utenfor EØS-området. Et nasjonalt ID-kort skal dermed ikke kunne benyttes til å reise til for eksempel Syria eller Irak. Tilsvarende hjemmelsgrunnlag i ID-kortloven og passloven vil imidlertid sikre at passloven ikke omgås ved at personer som kunne ha vært nektet pass i stedet søker nasjonalt ID-kort med reiserett, og lettere kan ta seg videre til konfliktområder fra et nærliggende EØS-land. Behovet for en tilsvarende bestemmelse om gyldigheten av vedtak om nektelse eller tilbakekall av ID-kort med reiserett, jf. forslaget til ny § 12 a i passforskriften, vil bli fulgt opp i arbeidet med ny forskrift til ID-kortloven.

Forslaget får ikke betydning for retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort uten reiserett.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ventelig medføre at noen flere pass vil tilbakekalles årlig, og at det må treffes nytt vedtak årlig dersom vilkårene fremdeles er oppfylt, noe som vil medføre noe økt ressursbruk for politiet. Det er også grunn til å regne med at vedtak om å nekte pass vil bli påklaget til Politidirektoratet. Det er vanskelig å gi noe konkret antall på hvor mange pass som vil bli nektet som følge av forslaget, ettersom det må foretas en konkret helhetsvurdering, der også betydningen av å inneha pass for den enkelte vil tillegges vekt. Departementet legger imidlertid til grunn at antallet ikke vil være større enn at det kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Det må også foretas enkelte mindre endringer i passsystemet slik at det nye grunnlaget for nektelse av pass kan anmerkes. Disse endringene vil anslagsvis koste ca. 400 000 kroner, og dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

7. Forslag til lov- og forskriftsendringer

Passloven § 5 tredje ledd ny bokstav f skal lyde:

Også ellers kan pass nektes utstedt dersom

[...]

f) det er grunn til å tro 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].

Passloven § 5 nytt femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om varigheten av vedtak om å nekte utstedelse av pass etter denne bestemmelsen.

ID-kort-loven § 5 tredje ledd ny bokstav d skal lyde:

Nasjonalt ID-kort med reiserett kan også nektes utstedt når

[...]

d) det er grunn til å tro 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].

Passforskriften § 12 a skal lyde:

§ 12 a Gyldighetstid for vedtak om nektelse av pass

Vedtak om nektelse av pass etter passloven § 5 tredje ledd bokstav f skal ikke ha lenger varighet enn nødvendig, og kan ikke ha lenger varighet enn 1 år. Vedtaket kan innen utløpet av ettårsperioden forlenges med inntil ett år av gangen dersom vilkårene fremdeles er oppfylt.