



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 35 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. desember 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven) og lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven), for å gjøre det enklere å nekte å utstede eller tilbakekalle pass og ID-kort for personer der det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terror eller terrorrelaterte handlinger, eller å delta i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet på rettsstridig måte. Bestemmelsene åpner også for å nekte å utstede eller tilbakekalle pass og ID-kort dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå brudd på bestemmelser i straffeloven §§ 101 til 107 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

2 Høringen

Forslag til endringer i passloven, ID-kortloven og passforskriften ble sendt på høring 20. januar 2016 med frist for innspill 20. april 2016 til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet

Datatilsynet

Domstoladministrasjonen

Forbrukerombudet

Helsedirektoratet

Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksarkivet

Sametinget

Spesialenheten for politisaker

Statistisk Sentralbyrå

Statsadvokatembetene

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og sikkerhetstjenester
(EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(sivilombudsmannen)

Sysselmannen på Svalbard

Utdanningsdirektoratet

Amnesty International Norge

Antirasistisk Senter

Den Norske Advokatforening

Den Norske Dommerforening

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Innvandrerens landsorganisasjon

Kommunesektorens organisasjon

Kontoret for fri rettshjelp
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges Juristforbund
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Senter for Menneskerettigheter
 OMOD (Organisasjon mot offentlig
 diskriminering)
 Norges politilederlag
 Politiets Fellesforbund
 Redd Barna, Rettighetssenteret
 Rettspolitisk forening
 Røde kors

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets høyskole
 Institutt for forsvarsstudier
 Institutt for fredsforskning (PRIO)
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Saken ble ettersendt til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda 21. april 2016 med frist for innspill 20. mai 2016. Departementet mottok i alt 25 høringsuttalelser, hvorav 13 hadde merknader. Høringsinstansenes uttalelser vil bli omtalt i tilknytning til endringsforslaget, jf. punkt 5 i proposisjonen.

3 Gjeldende rett

3.1 Passloven og ID-kortloven

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, slik at den også vil kunne omfatte deltakelse i terrorhandlinger. 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, det vil si at det må være mer sannsynlig at vedkommende har til formål å begå ulovlige virksomhet enn at vedkommende ikke har det. I praksis vil vurderingen etter bestemmelsen være utpreget skjønnsmessig.

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 vilkår for nektelse eller tilbakekall av ID-kort at søkeren har eller har søkt om pass som det er truffet tilsvarende vedtak for, jf. Prop. 66 L (2014–2015) punkt 9.2.3. Etter § 8 kan nasjonalt ID-kort med reiserett tilbakekalles dersom det foreligger forhold som nevnt i § 5. ID-kortloven er foreløpig ikke trådt i kraft.

3.2 Straffeprosesslovens regler om innlevering av pass

Straffeprosessloven §§ 181 og 188 inneholder regler om innlevering av pass i forbindelse med etterforskning av straffesaker. 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. Eventuelle endringer i grunnlaget for å nekte pass etter passloven vil medføre at de tilsvarende grunnlag kan benyttes for å nekte å utstede eller tilbakekalle utlendingspass og reisebevis for flyktninger. 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.

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 side 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 side 200 «uforholdsmessig og langdryg byråkratisk behandling av passøknader».

I Dokument 12:31 (2011–2012) ble det framsett to forslag til generell begrensningshjemmel i Grunnloven § 115 i ulike språkformer. 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) side 26). I Inst. 165 S (2015–2016) ble det foreslått ikke å bifalle forslaget til begrensningshjemmel, med henvisning blant annet til at unntaksregelen gir Grunnloven et utilsiktet relativistisk preg, og at det innholdsmessig ikke kan utelukkes at en generell unntaksbestemmelse kan svekke borgerne rettigheter der Grunnlovens idé er å gi dem konstitusjonelt vern (s. 6). Det fremgår imidlertid klart at Grunnlovens rettighetsbestemmelser ikke kan leses uten visse begrensninger, og at man ikke ved dette har ment at det ikke er adgang til å gi lovregler som griper inn i de grunnlovfestede rettighetene, så fremt det er saklig og forholdsmessig. Innstillingen ble bifalt ved stortingsvedtak nr. 555 31. mars 2016.

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, samt Innst. 165 S (2015–2016), vil det være adgang til å fastsette lovhjemlede og saklige inngrep i menneskerettighetene, herunder i retten til bevegelsesfrihet også etter Grunnloven § 106 annet ledd, også 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 lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (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. også *Nalbantski mot Bulgaria*, avsnitt 66. Der fant EMD at et generelt og nærmest automatisk forbud mot å forlate et land kun basert 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 foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og inngrepet må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som 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 revurdering, 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

4.1 Danmark

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. passloven § 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 i, i alminnelighet må antas å kunne påvirke søker på en slik måte at det kan innebære eller øke en fare for statens sikkerhet mv. 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 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 radikalisering 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.

4.2 Sverige

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.

4.3 Storbritannia

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 mistanken gjelder generell terrorvirksomhet. Passet kan bare tilbakeholdes i denne perioden for å vurdere om passet skal ugyldiggjøres av grunner som nevnt ovenfor, om personen skal siktes eller om han eller hun 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.

4.4 Tyskland

Den tyske passloven fastslår i § 7 nr. 1 at pass kan nektes utstedt når det er rimelig grunn til å anta at pass søkeren 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 dersom 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 ID-kort 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.

4.5 Nederland

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

5 Nærmere om endringsforslagene

5.1 Bakgrunnen for endringsforslagene

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kjenner til at om lag 90 personer fra Norge har reist til Syria og Irak for å slutte seg til Den islamske stat i Irak og Levanten (ISIL). Det reelle tallet er trolig høyere. Formålet med forslaget er å hindre personer som ønsker å reise til disse eller andre konfliktområder for å begå terrorhandlinger med videre i å reise. Selv om lovforslaget er særlig aktualisert av antallet nordmenn som reiser til Syria og Irak for å slutte seg til ISIL, vil den foreslåtte bestemmelsen også kunne få anvendelse for andre konflikt-situasjoner og trusselbilder.

PST uttalte i Åpen trusselvurdering 2016:

«Fremmedkrigere som er tilknyttet ISIL i Syria og Irak, har en høy status i de ekstreme islamistiske miljøene. Vi vurderer det som sannsynlig at personer i miljøene fortsatt vil forsøke å rekruttere til fremmedkrigervirksomhet i 2016. Slik aktivitet pågikk gjennom 2015, delvis kombinert med propagandavirksomhet og pengeinnsamling. Innsamlede penger kan gå både til norske fremmedkrigere og internasjonale terror- og opprørsgrupper. Aktiviteten finner sted over hele landet, men hovedsakelig i det multietniske nettverket knyttet til Oslo og Østlandsområdet. Til tross for denne aktiviteten er det mulig at antall aktive fremmedkrigere vil gå noe ned i løpet av 2016. Dette skyldes to forhold. For det første at det er vanskeligere for miljøer i Norge å rekruttere nye fremmedkrigere. Dette skyldes at miljøene er blitt mer sikkerhetsbevisste i sin rekrutteringsvirksomhet, og at nasjonale mottiltak, inkludert straffefølgning, vurderes å ha en effekt. For det andre at de militære operasjonene mot ISIL både avskrekker nye reisende og i tillegg medfører et økt antall drepte blant utreiste fremmedkrigere. Ved årsskiftet var det rundt 40 norske fremmedkrigere i Syria og Irak, i

hovedsak tilknyttet ISIL. Et lite antall er kvinner som sannsynligvis ikke deltar i kamphandlinger, men som driver radikaliseringsvirksomhet rettet mot kvinner i Norge. Vi er videre kjent med at om lag 30 personer har returnert til Norge. I tillegg er minst 17 personer blitt drept.

De som blir fremmedkrigere, har ikke nødvendigvis intensjon om å returnere til Norge for å utføre terrorhandlinger. Disse kan likevel være en trussel ved at de fremmer ekstremistisk propaganda overfor personer hjemme eller forsøker å legge til rette for at andre personer og nettverk kan gjennomføre terroraksjoner i Norge. Gjennom opphold i Irak/Syria kan norske fremmedkrigere også knytte bånd til internasjonale terroraktører som har intensjon om å ramme mål i Vesten. Dette er en bekymring som ble ytterligere aktualisert etter terrorangrepene i Paris i november 2015, og som vil prege det europeiske trusselbildet gjennom 2016.»

Etterretningstjenestens ugraderte trusselvurdering, FOKUS 2016, gir uttrykk for lignende bekymringer på side 73 under overskriften «Fremmedkrigere er fortsatt en bekymring»:

«Mellom 20 000 og 30 000 fremmedkrigere antas å ha reist til Syria og Irak siden konflikten startet i 2011. Anslag fra åpne kilder viser at rundt 5000 av dem er vestlige fremmedkrigere, de fleste fra Europa og spesielt Frankrike, Tyskland og Storbritannia. Tilsvarende kilder anslår at noe under 500 fremmedkrigere har reist ut fra skandinaviske land. Mørketallene er imidlertid store, og det reelle antallet skandinaver er sannsynligvis høyere.

Det er sannsynlig at noen av fremmedkrigerne som har vendt hjem til Europa, har intensjon om å gjennomføre terrorangrep mot vestlige mål i 2016, enten på eget initiativ eller på oppdrag. I tillegg er det en bekymring at enkelte militante islamister som er blitt forhindret fra å reise ut som fremmedkrigere, vil kunne påvirkes til å utføre terrorangrep i hjemlandet gjennom mulige radikaliseringsmekanismer – for eksempel sosiale medier.

All den tid personer med tilknytning til Norge reiser til utlandet og tilslutter seg terrorgrupper eller deltar i regionale konflikter – og dermed oppnår kamperfaring – vil det foreligge et potensial for at noen av disse innehar tilstrekkelig kunnskap og vilje til å gjennomføre terrorangrep i vestlige land.»

Og videre under overskriften «Terrortrusselen mot norske interesser»:

«Norge er ikke et prioritert mål for ISIL eller al-Qaidas ledelse. Imidlertid er Norge – som del av ISILs og al-Qaidas uttalte mål om å ramme vestlige land og interesser – et legitimt mål for internasjonale terrorgrupperinger som deler deres ideologi. Det fortsatt negative trusselbildet mot vestlige interesser, kombinert med at målvalg også foretas opportunistisk, medfører at det likevel vil være en reell trussel for angrep mot Norge og/eller norske interesser i utlandet også i 2016. Denne vurderingen underbygges også av at det er et potensial for at hjemvendte fremmedkrigere kan ha evne og vilje å utføre mindre komplekse terrorhandlinger, samtidig som ISIL fortsatt opprettholder et høyt fokus på å inspirere sympatisører i vestlige land om å gjennomføre egeniniterte angrep.»

5.2 Nærmere om forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått en ny hjemmel for å nekte pass dersom det er grunn til å tro at personen har til formål å begå brudd på bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger i straffeloven kapittel 18. Det ble lagt til grunn at det vil være tilstrekkelig at det er grunn til å tro at personen har til formål å begå straffbare handlinger *av en slik art* at de anses som terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, slik at det ikke stilles krav om at det er grunn til å tro at personen har til formål å begå brudd på konkrete straffebud.

Det ble foreslått en tilsvarende bestemmelse i ID-kortloven § 5, slik at også nasjonalt ID-kort kan nektes dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger.

Etter forslaget 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, og skal forstås på samme måte i den foreslåtte bestemmelsen. 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 må således foreligge noe i det konkrete saksforholdet som gir grunn til å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv. Ved vurderin-

gen 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.

Det ble i høringsnotatet foreslått at også straffeloven ny § 145, om rettsstridig deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet, skulle omfattes av forslaget. Straffeloven § 145 ble vedtatt ved lov 17. juni 2016 nr. 52, og trådte i kraft 1. juli 2016.

Det ble særskilt bedt 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 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser bør omfattes.

Det ble ikke foreslått å innføre bestemmelser om utreiseforbud. Det ble foreslått en særskilt hjemmel for å kunne gi forskrifter om varigheten av vedtak om å nekte utstedelse av pass. Departementet har i ettertid kommet til at gjeldende § 9, som gir hjemmel til å gi forskrifter om gjennomføring av loven, åpner for å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om varigheten av vedtak om passnektelse. Forslaget om en særskilt forskriftshjemmel videreføres derfor ikke.

Det ble foreslått en ny bestemmelse i passforskriften om at vedtaket kan ha varighet på inntil ett år, og forlenges i inntil ett år av gangen hvis vilkårene fremdeles er oppfylt. Forslag til forskriftsendringer vil følges opp som egen sak, og merknader til endringer i passforskriften omtales derfor ikke nærmere.

5.3 Forslag om å senke terskelen for å nekte pass

5.3.1 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet (POD), Kripas, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST), Øst politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og Oslo politidistrikt støtter forslaget og tiltrer i det alt vesentlige departementets begrunnelse og vurderinger.

PST viser til at gjeldende bestemmelse med vilkår om skjellig grunn i realiteten har fordret at det må være opprettet en straffesak mot vedkommende, og at etterforskningen må være åpen. Forslaget vil gjøre at passnekt/passinnlevering i enkelte forebyggende saker vil kunne være et viktig virkemiddel. Også i avvergende straffesaker vil det kunne være aktuelt å benytte bestemmelsen. *PST* mener tiltaket vil kunne være et godt virke-

middel, men bruken vil avhenge av den enkelte sak og hvilken type opplysninger PST sitter med.

PST er enig i at formålet med reisen må være knyttet opp til nærmere kvalifiserende vilkår eller nærmere bestemte handlinger, og at et ønske om å reise til konfliktområdene ikke i seg selv kan være tilstrekkelig.

Riksadvokaten viser til sin høringsuttalelse til forslaget om kriminalisering av militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, der de understreket viktigheten av forebyggende tiltak i tillegg til reaktive reaksjoner på dette området. Politi og påtalemyndighet bør ha mulighet for aktivt å hindre at norske statsborgere reiser til konfliktområder for rettsstridig deltakelse i væpnet konflikt, terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, med tilhørende fare for økt radikaliserings. Riksadvokaten ser forslaget som et fornuftig og hensiktsmessig supplement til terrorbestemmelsene og forslagene i Prop. 44 L (2015–2016), herunder bestemmelsene om utvidet forsøksansvar. En hjemmel for å nekte å utstede pass gjør det mulig å gripe inn på et tidligere stadium og med et for mistenkte mindre inngripende virkemiddel. I tillegg vil beviskravet for å nekte pass være lavere enn for å kunne konstatere fullbyrdelsesforsett etter bestemmelsene om utvidet forsøksansvar. Denne forskjellen medfører at nektelse av pass kan fylle en funksjon som ikke kan ivaretas like effektivt ved straffeforfølgning.

Kripos, *POD* og *PST* mener det ikke bør innføres et krav om at det kun må være ett formål med reisen. Også reiser som inkluderer flere formål, for eksempel å besøke familie i området, bør omfattes av bestemmelsen.

Øst politidistrikt mener det vil kunne være uklart hva som menes med «reisen», og savner en nærmere redegjørelse av hvor langt fremtidsrettet vurderingen av om det er holdepunkter for et ønske om å reise skal være. De viser til at pass har en gyldighetstid på 10 år, og vedkommende kan foreta mange reiser innenfor denne perioden. Selv om reisen vedkommende søker om pass for ikke har et slikt formål, vil passet kunne bli brukt til en fremtidig reise for å begå terrorhandlinger. *POD* antar at en reise i løpet av de nærmeste månedene vil kunne være innenfor det tidsperspektivet man kan se hen til.

Advokatforeningen, *Jussformidlingen*, *Juss-Buss* og *Røde kors* er negative til forslaget. Disse høringsinstansene stiller spørsmål ved om det er et reelt behov for endringen, ettersom det allerede eksisterer en bestemmelse om adgang til å nekte pass der det er skjellig grunn til å tro at for-

målet med reisen er ulovlig virksomhet. Det påpekes at høringsnotatet ikke viser til konkrete eksempler som underbygger at det er kravet om skjellig grunn som er begrunnelsen for at bestemmelsen ikke benyttes i praksis, slik at det er tvil om hvorvidt det er beviskravet som er grunnen til at bestemmelsen ikke benyttes. Høringsnotatet angir heller ikke hvor mange man tror forslaget vil ramme.

Advokatforeningen er usikker på i hvor stor grad lovforslaget rent faktisk vil få den ønskede effekt i et slikt monn at det oppveier eventuelle negative effekter. Det vises til at enkelte stemmer fra fagmiljøer påpeker at omfattende inngrep rettet særskilt mot radikale miljøer også vil kunne skape en sterkere opposisjon og avstand til storsamfunnet, noe som igjen vil kunne føre enkeltmennesker nærmere terrororganisasjonenes sfære. De uttaler videre at det synes som om det ikke nødvendigvis er beviskravet i gjeldende bestemmelse som er utfordringen, men til dels at en enten ikke har vært bevisst på å bruke bestemmelsen, eller at konkrete tilfeller der hvor det kunne ha vært aktuelt ikke har kommet til passmyndighetens kunnskap. De konkrete eksemplene på faktiske grunnlag for mistanken som er gitt i høringsnotatet, vil fort kunne utgjøre skjellig grunn. En må dessuten anta at en person som har et fast forsett om for eksempel å komme seg inn i Syria for å slutte seg til en terrororganisasjon, vil kunne klare dette med falske reisedokumenter el., slik at forslaget uansett vil ha begrenset betydning.

Røde kors er kritiske til å senke beviskravene for passnekt, da kravet om «skjellig grunn» er en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Jussformidlingen mener at forslaget vil uthule retten til bevegelsesfrihet etter TP 4 artikkel 2 nr. 1. De anser at de krav EMD stiller for å godta inngrep i bevegelsesfriheten er en langt høyere terskel enn «grunn til å tro». Ordlyden i forslaget legger opp til en praktisering som kan komme i strid med EMDs praksis, ettersom ordlyden er svært skjønnsmessig og at det er angitt få konkrete momenter knyttet til vurderingen.

Videre mener *Jussformidlingen* at inngrepet i praksis ikke vil være en forholdsmessig reaksjon. Passnektelse vil i praksis kunne medføre et utreiseforbud i og med at stadig flere land krever at innreisende fremviser pass. De stiller videre spørsmålsteget ved hvordan hensynet til forutberegnelighet vil bli ivaretatt ved en slik regel, da vurderingen og momentene som foreslås er vage og svært skjønnsmessige.

Juss-Buss mener at beviskravet «grunn til å tro» er for vagt formulert, og at det setter terske-

len for inndragelse og nektelse av reisedokumenter uforsvarlig lavt. Beviskravet i straffeprosessloven for å inndra pass er «skjellig grunn», og det er ikke redegjort for hvorfor passmyndighetene lettere skal kunne fatte et slikt vedtak.

Juss-Buss etterlyser en subsumsjon av hvorvidt det kvalitative elementet om at de objektive holdepunktene må være «truly indicative», jf. Nalbatanski mot Bulgaria, krever sannsynlighetsovervekt, og savner også en subsumsjon av om det foreslåtte vurderingstemaet «grunn til å tro» er i samsvar med dette.

5.3.2 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at et flertall av høringsinstansene støtter forslaget, og at flere påpeker at bestemmelsen vil kunne være et viktig virkemiddel i tillegg til eksisterende tiltak for bekjempelse av terror. Selv om den foreslåtte bestemmelsen ikke vil ramme mange, er det likevel av sentral betydning å ha tilstrekkelige virkemidler til å kunne nekte pass i de få, men alvorlige tilfellene der man har tilstrekkelige holdepunkter til at det er grunn til å tro at formålet med reisen er slike handlinger, men der det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt. Departementet har forståelse for de innvendinger som har kommet mot at forslaget legger terskelen for å nekte pass så vidt lavt, sett hen til at nektelse av reisedokumenter er inngripende overfor den som blir rammet. Imidlertid er forslaget rettet mot å forhindre mulige fremtidige, svært alvorlige lovbrudd med høye strafferammer og omfattende skadepotensiale. Departementet finner derfor, alle forhold tatt i betraktning, at det er behov for en særskilt bestemmelse som åpner for å nekte pass, med lavere krav til sannsynlighet enn etter gjeldende bestemmelse.

Bestemmelsen er ikke rettet kun mot dagens trusselsituasjon, men skal også kunne benyttes ved andre fremtidige trusselbilder enn det gjeldende. Dette kan for eksempel være dersom norske borgere velger å reise til andre konfliktområder for å slutte seg til stridigheter, eller ved fremvekst av andre terrororganisasjoner enn ISIL. Departementet anser det også viktig å ha mulighet til å kunne forhindre at norske borgere begår svært alvorlige lovbrudd i utlandet.

Etter departementets vurdering er forslaget i tråd med EMK TP 4 artikkel 2. Inngrepet vil ha hjemmel i lov og ha et legitimt formål. Forslaget er også begrenset til å gjelde nærmere angitte, svært alvorlige lovbrudd. Selv om det er vanskelig å angi eksakt hvilket krav til sannsynlighet

som må foreligge for at de krav EMD har oppstilt er oppfylt, legger departementet til grunn at dersom det finnes konkrete, objektive holdepunkter for at en person har til formål å delta i ulovlig krigføring, terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger i utlandet, vil et vedtak om å nekte pass være forholdsmessig, selv om det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt. Departementet viser i denne sammenheng også til at flere andre europeiske land har bestemmelser som åpner for å nekte eller inndra reisedokumenter i tilsvarende tilfeller som det forslaget retter seg mot, jf. punkt 4 ovenfor.

Nektelse av pass vil være et enkeltvedtak med de krav til begrunnelse og klageadgang som forvaltningsloven oppstiller. Personen som blir berørt av inngrepet har dermed krav på at det redegjøres for de konkrete forhold som ligger til grunn for vedtaket. Vedtaket kan også bringes inn for domstolene, som vil kunne prøve alle sider av saken.

Passloven § 5 fjerde ledd oppstiller en ytterligere begrensning ved at pass ikke skal nektes med mindre tungtveiende hensyn taler for det, og at det ved avgjørelsen skal tas i betraktning hvilken betydning pass vil ha for søkeren. Denne begrensningen medfører i seg selv at pass ikke vil nektes med mindre det er gode grunner til det.

Selv om passmyndigheten etter forslaget ikke må angi hvilket konkrete lovbrudd man har grunn til å tro at personen har som formål å begå, må det foreligge grunn til å tro at personen har til formål å begå lovbrudd av en slik art at de omfattes. Passmyndigheten vil dermed ikke måtte ta stilling til om det for eksempel er grunn til å tro at en person har til formål å slutte seg til en terrororganisasjon, eller til å delta i væpnet konflikt i utlandet uten at dette skjer ved å slutte seg til en terrororganisasjon.

Begrepet «grunn til å tro» benyttes i flere bestemmelser i straffeprosessloven, herunder straffeprosessloven §§ 222 a om besøksforbud, § 222 c om oppholdsforbud og § 222 d om avvergende tvangsmiddelbruk. I Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 på side 148 ble begrepet beskrevet slik:

«En konklusjon om at det er «grunn til å tro» at noen vil begå en handling som nevnt i første ledd bokstav a til c, må være forankret i objektive holdepunkter. Det kan dreie seg om vitneforklaringer, dokumenter eller andre bevis som indikerer at noen har slike planer. Utover dette må det foreligge en viss grad av sannsynlighet for at en handling som nevnt vil bli

begått. Noe krav om sannsynlighetsovervekt gjelder likevel ikke. I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) heter det – om det tilsvarende uttrykket i § 222 a – at «noe i det konkrete saksforholdet må gi grunn til å tro at den forbudet skal rette seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene; en teoretisk risiko er ikke nok» (se side 44). I dette ligger det en presisering av beviskravet, sett i forhold til tidligere høyesterettspraksis, se Rt. 2004 s. 988.

Om den tvangsmiddelbruken vil rette seg mot, tidligere har begått handlinger av samme eller lignende art som den handlingen som søkes avverget, antar departementet at dette ofte vil stå sentralt i sannsynlighetsvurderingen.»

Hvorvidt det foreligger «grunn til å tro» at en person har til formål å begå lovbrudd av en slik art at det rammes av bestemmelsen, vil være en konkret vurdering i det enkelte tilfelle basert på opplysninger som foreligger. Passmyndigheten må også ta hensyn til eventuelle opplysninger som taler mot å nekte pass.

Hvor nært forestående en mulig reise er, vil være et moment i vurderingen av om pass skal nektes. En persons intensjoner kan endre seg over tid, slik at det ved bekymring for at en person vil kunne foreta en reise en gang i fremtiden, ofte vil kunne være mer hensiktsmessig å sette i verk andre tiltak enn nektelse av reisedokumenter. Om personen også har andre, legitime formål med reisen, for eksempel familiebesøk, vil dette måtte tas i betraktning ved vurderingen av om det foreligger tungtveiende hensyn for å nekte pass. At en reise har flere formål er imidlertid ikke til hinder for å nekte pass, dersom det er grunn til å tro at et av formålene er å begå lovbrudd av en slik art som forslaget retter seg mot.

5.4 Hvilke straffebud som bør omfattes av bestemmelsen

5.4.1 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene fra politiet støtter at terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, straffeloven ny § 145 og krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord omfattes av bestemmelsen.

Kripos viser til det vil kunne være vanskelig å si at formålet med reisen er å begå krigsforbrytelser, ettersom bestemmelsene i straffeloven §§ 101 til 107 gjelder svært konkrete lovbrudd som det er vanskelig å ha tilstrekkelig presis informasjon om

på forhånd. *Kripos* og *POD* foreslår derfor en alternativ formulering for disse lovbruddene, slik at det stilles krav om at «det er grunn til å tro at vedkommende under reisen vil begå eller medvirke til krigsforbrytelser mv., jf. straffeloven §§ 101 til 107».

NAST er noe skeptisk til å innta straffeloven §§ 101 til 107, da det er vanskelig å ha holdepunkter for deltakelse i konkrete handlinger i forkant. Erfaringen med denne type saker har hittil ikke avdekket noe behov for å nekte pass ved utreise. Videre vil en slik utvidelse innta statlig styrkeproblematikken i bestemmelsen, jf. drøftelsene i Prop. 44 L (2015–2016), og dersom bestemmelsene inntas bør det gjøres unntak for statlige styrker.

Røde kors er kritiske til å fokusere på terrorforbrytelser når man skal forebygge straffbare handlinger begått av norske borgere i væpnet konflikt, fordi de norske straffebestemmelsene om terrorhandlinger ikke tar høyde for at lovlige krigshandlinger begått av partene i ikke-internasjonale væpnet konflikt ikke er forbudt i folkeretten. De mener det er naturlig å inkludere krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelse mot menneskeheten i bestemmelsen dersom forslaget opprettholdes, da det er mer treffende for formålet med forslaget.

POD ønsker at seksuelle overgrep mot barn reguleres med et redusert beviskrav, og viser til at de har hatt flere saker der det er fare for at klagen vil begå seksuelle overgrep mot barn i utlandet, men der det etter deres vurdering ikke har vært sannsynlighetsovervekt for at formålet med reisen er ulovlig virksomhet.

5.4.2 Departementets vurderinger

Høringsinstansene slutter seg i det alt vesentlige til at terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, straffeloven ny § 145 og krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord bør omfattes av bestemmelsen. Forslaget om at bestemmelsene i passloven og ID-kortloven skal omfatte disse lovbruddene, opprettholdes derfor. I lovforslaget vises det til straffeloven §§ 131 til 145, fremfor å vise til kapittel 18 i sin helhet. Dette innebærer at det ikke åpnes for å nekte reisedokumenter dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå brudd på straffeloven § 146 om rekruttering til militær virksomhet. Straffeloven § 146 har en lavere strafferamme enn de øvrige bestemmelsene i kapittel 18, og det er heller ingen høringsinstanser som har tatt til orde for at også § 146 bør omfattes.

Departementet har merket seg det alternative forslaget til ordlyd fra Kripes og POD knyttet til bestemmelsene i straffeloven §§ 101 til 107. Vurderingen av en persons intensjoner vil være krevende uavhengig av hvilke straffbare handlinger man frykter at en person har til formål å begå, og hvilket krav til sannsynlighet som stilles. Etter departementets syn er det ikke tilstrekkelig grunn til å gi andre vilkår for straffeloven §§ 101 til 107 enn for de øvrige bestemmelsene. Ordlyden synes å gi anvisning på en mer objektiv vurdering av risikoen for om personen kan komme til å begå slike handlinger, uavhengig av om dette er planlagt eller ønsket før utreise. Ettersom nektelse av reisedokumenter er inngripende, må det for at inngrepet skal være forholdsmessig også foreligge holdepunkter for en intensjon om å begå lovbrudd på reisen.

Departementet har merket seg at POD mener bevisskravet bør senkes også i saker om seksuelle overgrep mot mindreårige. Man ser at det er hensyn som kan tale for at seksuelle overgrep mot mindreårige, med tilsvarende strafferamme som de lovbestemmelser som forslaget omhandler, bør omfattes. Samtidig er seksuelle overgrep lovbrudd av en annen karakter enn de forslaget som ble sendt på høring tar sikte på å forhindre. Etter departementets syn er det ikke tilstrekkelig dokumentert at det er et behov for å senke terskelen for å nekte reisedokumenter også for disse lovbruddene. En eventuell utvidelse av bestemmelsene til også å omfatte seksuelle overgrep vil etter departementets vurdering kreve ytterligere utredninger.

5.5 Begrensninger i gyldighetsområde

5.5.1 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen stiller spørsmål ved om det ikke som hovedregel vil være tilstrekkelig å begrense passets gyldighetsområde, og foreslår at det i stedet vurderes en bestemmelse om at der det er grunn til å tro at formålet med reisen er terrorrelatert, kan passets gyldighetsområde begrenses.

Jussformidlingen etterlyser en gjennomgang av reglene for å innskrenke passets gyldighetsområde, slik at man heller kan begrense innreise til bestemte, terrorassosierte land.

Juss-Buss etterlyser en utredning av begrenning av gyldighetsområdet for pass, som er et mindre inngripende virkemiddel, for bedre å belyse hvor stort behovet for den foreslåtte hjemmelen er.

5.5.2 Departementets vurderinger

Etter passloven § 6 tredje ledd kan passets gyldighetsområde begrenses i særlige tilfeller der vilkårene for passhindring er til stede. Det ble i NOU 1994: 13 Ny passlov punkt 6.9 uttalt at i visse tilfeller kan begrensninger i gyldighetsområdet fremstå som en alternativ mellomløsning til fullstendig passnektelse. Det ble fra utvalgets side understreket at det bare kan bli tale om å begrense passets gyldighetsområde i særlige tilfelle, og den klare hovedregel må være at passet er gyldig i alle land.

Det er et sentralt prinsipp at et pass skal gjelde overalt, og at det som hovedregel ikke skal utstedes pass når det foreligger en passhindring. Det er ikke ønskelig å uthule dette prinsippet. Begrensning av passets gyldighetsområde vil imidlertid være et mindre inngripende tiltak enn å nekte pass, og vil etter omstendighetene kunne ivareta formålet med å nekte pass i de tilfellene forslaget retter seg mot. Passmyndighetene må derfor vurdere konkret i det enkelte tilfelle om det kan utstedes pass med begrenset gyldighetsområde som alternativ til å nekte pass, herunder om en begrensning i gyldighetsområdet i realiteten vil være tilstrekkelig til å oppnå formålet med passhindringen.

I høringsnotat 23. november 2016 har departementet foreslått å tydeliggjøre adgangen til i særlige tilfeller å få utstedt pass med begrenset gyldighetsområde i passloven § 5 nytt femte ledd.

5.6 Utreiseforbud

5.6.1 Høringsinstansenes syn

NAST anbefaler at også utreiseforbud vedtas, og påpeker at manglende utreiseforbud begrenser tiltakets effektivitet. Det kan reises spørsmål ved at norske myndigheter lar personer som man nekter pass av hensyn til terrorfare, reise fritt innenfor EØS-området. Det vises også til at Danmark har innført utreiseforbud.

PST er enig i at utreiseforbud er mer inngripende enn passnektelse, men viser til at passnektelse uten at det kombineres med utreiseforbud vil være lite effektivt dersom en person først har bestemt seg for å reise til et konfliktområde. Reisen til slike områder vil ofte gå gjennom ulike Schengen-land, slik at mange vil kunne ta seg langt selv om det foreligger vedtak om passnektelse. Det er viktig at norske myndigheter evner å stanse personer før de reiser fra Norge, slik at dette ansvaret ikke overlates til andre europeiske

land. Norske myndigheter må også kunne søke å hindre at personer som har intensjoner om å begå terrorhandlinger i Europa, reiser ut.

Advokatforeningen støtter at det ikke innføres utreiseforbud.

5.6.2 Departementets vurderinger

Ileggelse av utreiseforbud er et atskillig mer inngripende tiltak enn å nekte reisedokumenter. Selv om forslaget effekt vil kunne reduseres noe uten en adgang til å ilegge utreiseforbud, er ikke behovet for å innføre bestemmelser om utreiseforbud tilstrekkelig dokumentert til å gi et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. De innkomne høringsuttalelsene har ikke gitt grunnlag for å endre på dette.

5.7 Endringer i ID-kortloven

5.7.1 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen kan ikke se at det er begrunnet hvorfor det vil være lettere å ta seg fra et annet EØS-land til Syria eller Irak uten pass, enn fra Norge uten pass. Det synes dermed verken nødvendig eller proporsjonalt å gi hjemmel for nektelse og tilbakekall av ID-kort med reiserett. *PST* støtter det å innføre en tilsvarende bestemmelse i ID-kortloven.

5.7.2 Departementets vurderinger

I høringsnotatet ble det foreslått en selvstendig hjemmel i ID-kortloven for å nekte å utstede eller tilbakekalle nasjonalt ID-kort med reiserett, uavhengig av om det er truffet vedtak om nektelse av pass. Det er etter departementets vurdering nødvendig å sikre at hensynene som ligger bak den foreslåtte regelen i passloven ikke kan omgås ved bruk av et nasjonalt ID-kort med reiserett, og opprettholder derfor forslaget. Det er imidlertid ingen automatikk i at et vedtak om nektelse av pass medfører at også nasjonalt ID-kort med reiserett skal nektes, og det vil måtte foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

5.8 Enkelte andre forhold

5.8.1 Høringsinstansenes syn

PST, *Kripos* og *Oslo politidistrikt* viser til at det kan forekomme tilfeller der *PST* eller politiet har informasjon som ikke kan deles med passmyndigheten, for eksempel av hensyn til en pågående etterforskning eller fordi opplysningene er gradert.

Muligheten for passnektelse vil dermed ikke bli anvendt i alle tilfeller der det er grunnlag for det, med mindre man har andre opplysninger som er tilstrekkelige til å begrunne passnektelse.

PST reiser spørsmålet om det bør lages en ordning tilsvarende den man har i saker etter utlendingsloven kapittel 14, hvor det kan fattes et vedtak med en åpen (ugradert) og en lukket (gradert) del, og da en egen tvisteprosess dersom vedtaket tas inn for retten.

Advokatforeningen mener at dersom forslaget vedtas, bør det gis fri rettshjelp til den som rammes av et slikt vedtak fra passmyndighetene, både i forbindelse med forhåndsvarsel, klage over vedtak og eventuell overprøving i domstolene.

Juss-Buss savner en bestemmelse som hjemler adgang til å søke om enkeltreiser, slik det er adgang til etter den danske modellen.

5.8.2 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg *PSTs* innspill om mulighetene til å etablere en ordning for å benytte gradert informasjon, men forslaget vil kreve grundige utredninger og vurderinger før man eventuelt kan ta stilling til om en slik ordning bør etableres. Departementet er heller ikke kjent med at andre land som har innført adgang til å nekte pass ved mistanke om at personen ønsker å delta i terrorvirksomhet i utlandet, har etablert særregler for å benytte informasjon som den berørte ikke kan få kjennskap til. I forarbeidene til den danske bestemmelsen er det uttalt at i tilfeller der Politiets Etterretningstjeneste (PET) sitter på opplysninger som ikke kan benyttes i en eventuell retts sak om politiets vedtak, vil det ikke kunne treffes avgjørelse om å nekte pass.

Departementet mener det ikke bør innføres rett til fri rettshjelp i forbindelse med vedtak om nektelse av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett etter de nye bestemmelsene. Selv om et vedtak om nektelse av pass vil være inngripende, vil de alminnelige krav om forhåndsvarsel og begrunnelse for enkeltvedtak gjelde. Den enkelte vil dermed ha mulighet til å imøtegå passmyndighetens begrunnelse for vedtaket, til å klage og til å bringe saken inn for domstolene. Passmyndigheten vil også ha alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Det gis for øvrig heller ikke fri rettshjelp i forbindelse med vedtak etter de øvrige alternativene i passloven § 5.

Når det gjelder adgangen til å søke om pass til enkeltreiser, fremgår det av Politidirektoratets rundskriv RPOD-2015-2 punkt 8.3.6 at selv om pass er nektet etter § 5 annet eller tredje ledd, kan

det utstedes pass med begrenset gyldighetstid dersom sterke velferdsmessige grunner taler for det. Det er dermed mulig å søke om pass til enkeltreiser selv om det foreligger vedtak om passnektelse. Departementet har i høringsnotat 23. november 2016 foreslått at denne adgangen til å utstede pass med begrenset gyldighetstid nedfelles i passloven § 5 nytt femte ledd.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil kunne medføre at noen flere pass vil tilbakekalles årlig, samt at det eventuelt må treffes nye vedtak årlig, 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. Departementet legger imidlertid til grunn at antallet vedtak ikke vil være større enn at det kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. 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 budsjettammer.

7 Merknader til bestemmelsene

Til passloven § 5 tredje ledd ny bokstav f

Bestemmelsen åpner for at utstedelse av pass kan nektes dersom det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå brudd på nærmere angitte straffebud. Grunn til å tro skal forstås på samme måte som etter straffeprosessloven §§ 222 a, 222 c og 222 d. Dette innebærer at det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet for at formålet med reisen er å begå slike handlinger er ikke nok. Grunn til å tro må forankres i objektive holdepunkter, det vil si at det må foreligge noe i det konkrete saksforholdet som gir grunn til å tro at formålet med reisen er å begå den type handlinger forslaget retter seg mot.

Til ID-kortloven § 5 tredje ledd ny bokstav d

Det vises til merknadene til passloven § 5. Bestemmelsen skal forstås på samme måte.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter)

I

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass skal § 5 tredje ledd bokstav e og ny bokstav f lyde:

- e) vilkårene for innlevering av tidligere utstedt pass etter § 7 første ledd bokstav e første alternativ er til stede;
- f) *det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå en handling som rammes av bestemmelsene i straffeloven §§ 101 til 107 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser eller straffeloven §§ 131 til 145 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.*

II

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort skal § 5 tredje ledd bokstav c og ny bokstav d lyde:

- c) søkeren tidligere har forfalsket eller brukt falskt nasjonalt ID-kort med reiserett, rettsstridig har overlatt kortet til tredjemann eller på annen måte har misbrukt det
- d) *det er grunn til å tro at formålet med reisen er å begå en handling som rammes av bestemmelsene i straffeloven §§ 101 til 107 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser eller straffeloven §§ 131 til 145 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.*

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
