



Deres referanse:
201803088

Vår referanse:
201802085-2 008

Sted, Dato
Oslo, 20.09.2018

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

Det vises til høringsbrev med høringsnotat av 28. juni 2018, og til e-post fra Politidirektoratet av 10. juli 2018 med frist for å inngi hørings svar 19. september 2018. Vi beklager at fristen er oversittet.

Høringsuttalelsen gjelder endringer i passloven, ID-kortloven, passforskriften og utlendingsforskriften med henblikk på pass til barn i spesielle situasjoner, samt pass til prøveløslatte. Kripos berører begge temaene i dette hørings svaret, men med noe større vekt på endringene som gjelder pass til mindreårige.

Kripos er positiv til at det foreslås regler som bidrar til å bekjempe kriminelle handlinger som begås mot mindreårige i forbindelse med reisevirksomhet til og i utlandet, slik som internasjonal barnebortføring, hensetting av mindreårige i utlandet mot deres vilje, og tvangsekteskap.

Forslagene som fremmes i høringen tar blant annet sikte på å klargjøre offentlige myndigheters ansvar og muligheter for tiltak overfor barn som er, eller står i fare for å bli, etterlatt i utlandet. Det er Kripos' vurdering at harmonisering av reglene rundt utstedelse, nektelse, ugyldiggjøring og beslag av pass til barn etterlatt i utlandet, slik at de passer overens med relevante bestemmelser i andre lover, vil kunne gjøre det enklere for myndigheter som er involvert i saker som nevnt over å gjøre nødvendige tiltak. Det vil også gjøre det lettere for de involverte private partene å vurdere de ulike offentlige myndighetenes mulighet for å yte bistand.

Tilpasning til utreiseforbudet i barnevernlovens § 4-31

Ved lov av 18. desember 2015 nr. 126 om endringer i barnebortføringsloven, straffeloven (2005) og retts hjelploven, ble området for hva som er en internasjonal barnebortføring utvidet. Bl.a. fikk lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) en ny § 4-31 som angir når det foreligger et forbud mot å ta med barn ut av Norge som følge av vedtak fattet av barneverntjenesten.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00
Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827
Giro:
www.politi.no

I gjeldende § 4 i lov av 19. juni 1997 nr. 92 om pass (passloven) er det opp til barneverntjenesten å samtykke til utstedelse av pass til barn, dersom tjenesten har overtatt omsorgen for barnet etter barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12. I og med ny § 4-31 i barnevernloven, er utreiseforbudet utvidet til også å gjelde utreise etter at barneverntjenesten har fattet midlertidige vedtak om omsorgsovertakelse, og når forslag om omsorgsovertakelse er oversendt Fylkesnemnda for sosiale saker.

Endringene, som trådte i kraft 1. januar 2016, medførte at straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse første ledd ble utvidet tilsvarende. Etter endringene foreligger det en internasjonal barnebortføring når barn ulovlig tas ut av landet i alle situasjonene som er nevnt i barnevernloven § 4-31. Det er etter Kripos' vurdering nødvendig at samtykkereglene for utstedelse av pass til barn hvor det foreligger en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-31, gjenspeiles direkte i forslaget til endret § 4 i passloven. Det vil vanskeliggjøre forebygging av barnebortføring, dersom foreldrene selv skal kunne gi nødvendig samtykke til utstedelse av pass i slike situasjoner. Etter passloven § 7 første ledd bokstav a) kan pass dessuten tilbakekalles når vilkårene for å ha pass etter passloven § 4, ikke lenger er til stede. Forslaget innebærer dermed, slik det påpekes i høringsnotates pkt. 2.2, at barnets pass kan tilbakekalles etter passloven § 7 første ledd bokstav a), jf. § 4, når det foreligger vedtak som nevnt i barnevernloven § 4-31.

Forslaget gir etter Kripos' vurdering nødvendig klarhet i når pass kan nektes utstedt, og når det kan tilbakekalles, når det foreligger et utreiseforbud etter barnevernloven § 4-31. Ordlyden som er valgt i forslaget til endret første ledd i passloven § 4 første ledd gir god sammenheng i regelverket på tvers av ulike lover, og støttes herfra.

Erfaringsmessig skjer bortføring av barn under barnevernets omsorg også av barn med relativt kort botid i Norge, og som derfor ikke innehar norsk pass. Kripos støtter derfor forslaget om å innføre tilsvarende samtykkeregler for utstedelse av reisebevis for flyktninger og utlendingspass i utlendingsforskriften § 12-12 første ledd. Det er videre naturlig at likelydende regler for passutstedelse gjøres gjeldende for nasjonale ID-kort, jf. forslag til endring i § 4 i ID-kortloven (som ikke har trådt i kraft).

Utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke

I høringsnotatets kapittel 3.3.1 drøftes utstedelse av pass til mindreårige i situasjoner hvor foreldrene ikke har gitt samtykke til utstedelsen. Kripos er godt kjent med det som her sies om mindreårige som etterlates i utlandet mot sin vilje, enten det er for inngåelse av tvangsekteskap, eller av andre årsaker. Kripos er også kjent med at mindreårige i slike situasjoner kan utsettes for fare, og at de, om de er i stand til det, gjerne vil oppsøke norsk utenriksstasjon for bistand til hjemreise. Mindreårige som befinner seg i slike situasjoner vil som hovedregel ikke ha rådighet over sitt eget pass, noe som etter dagens regelverk vanskeliggjør trygg og effektiv hjemreise for den mindreårige til Norge.

Passloven § 4 tredje ledd åpner etter gjeldende rett for å utstede pass uten foreldrenes samtykke. Formålet med denne unntaksregelen var å løse tilfeller hvor det var praktiske hindringer for innhenting av samtykke. Kripos er enig i at ordlyden, "åpenbart ubetenkelig" også må kunne dekke tilfeller hvor passutstedelsen er i strid med foreldrenes ønske.

Samtidig er Kripos enig i at anledningen til passutstedelse i slike situasjoner bør tydeliggjøres, jf. forslaget om endring av passloven § 4 tredje ledd. Forslaget vil kunne bidra til raskere og

mer ensartet behandling av enkeltsaker, og dermed bedre hjelp til mindreårige som trenger bistand i en akutt vanskelig situasjon.

Ved vurdering av om barnet faktisk befinner seg i en situasjon hvor liv eller helse er truet, kan utenriksstasjonen, slik det også nevnes i høringsnotatet, rådføre seg både med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og andre instanser som har erfaring med barn som tas med ut av Norge mot sin vilje. Da dette er problemstillinger som har pågått over en del år, har dessuten flere utenriksstasjoner selv opparbeidet betydelig kompetanse. Det antas at vurderingen av om pass bør utstedes eller ikke som hovedregel ikke vil være problematisk.

Kripos er videre enig i forslaget om at uttrykket " ... eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig" fortsatt bør beholdes. Dette kan dekke situasjoner hvor fortsatt opphold i utlandet ikke umiddelbart kan sies å ramme liv eller helse, men hvor oppholdet likevel kan påføre barnet negative konsekvenser på kortere eller lengre sikt. Et eksempel på dette er tvangsekteskap, hvor konsekvensene for barnet i særlig grad vil vise seg etter hjemreise, og hvor alvorlige konsekvenser vil kunne oppstå etter en viss tid.

Høringsnotatet nevner også tilfellene med barn som blir bortført av en av foreldrene, om når det vil være "åpenbart ubetenkelig" å utstede pass til den mindreårige uten begge foreldres samtykke, og uten at det der og da nødvendigvis er akutt fare for barnets liv og helse. Utstedelse av pass til den mindreårige med henblikk på tilbakeføring til den gjenværende forelderen, vil imidlertid kunne forhindre skader på lengre sikt. Det må være et mål at en bortførings situasjon skal kunne avbrytes raskest mulig. Det vil dessuten gi dårlig sammenheng i regelverket knyttet til internasjonal barnebortføring dersom det ikke er en tydelig adgang til å utstede pass til mindreårige når formålet er tilbakeføring til Norge. De aller fleste barnebortføringer skyldes uenighet mellom foreldrene om hvem som skal ha omsorgen for barnet og hvor det skal bo. Utgangspunktet, også for den sivilrettslige siden av barnebortføring, er at dette bør løses i landet der barnet bodde fast, før barnebortføringen fant sted. Mulighet for utstedelse av pass i disse situasjonene vil kunne fremskynde retur for å løse den underliggende tvisten, og vil minske belastningen på barnet.

Når det gjelder hvorvidt det regelmessig skal innhentes en uttalelse fra barneverntjenesten før pass til barnet utstedes, slik ordningen er i Sverige, er Kripos enig i at dette ikke er hensiktsmessig. Dette vil svært ofte være hastesaker, slik at passmyndighetens egen kompetanse, supplert med den spisskompetansen de finner å måtte innhente, bør være avgjørende. En uttalelse fra barneverntjenesten vil i mange saker naturlig nok inngå som en naturlig del av vurderingen, men Kripos mener likevel ikke at det bør foreligge en lovfestet plikt for passmyndigheten til å innhente en slik uttalelse.

Det vises i høringsnotatet til Prop. 102 LS (2014-2015) og til et forslag om hvorvidt utstedelse av pass til mindreårige skal kunne knyttes til hvorvidt et barn har samtykket til utenlandsopphold med forelder uten foreldreansvar, jfr Lov av 08. april 1981 om barn og foreldre (barnelova) § 40 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen må barn over 12 år samtykke til et slikt utenlandsopphold. Kripos er enig i at et samtykke, selv om det er dokumentert, ikke bør tillegges vekt ved vurderingen av om pass bør utstedes. Barns lojalitet til foreldrene, også om det befinner seg i en tvangssituasjon, gjør at et samtykke har liten reell betydning og at kravet om samtykke vil kunne innebære at barnet påføres et "ansvar" for situasjonen det befinner seg i. Slike lojalitetskonflikter er ikke minst godt kjent i saker hvor barn hensettes i

foreldrenes opprinnelsesland med henblikk på blant annet tvangsekteskap, og vil også gjøre seg gjeldende i barnebortføringssaker.

Problemstillinger som nevnt over gjør seg også gjeldende for mindreårige uten norsk statsborgerskap, og som derfor ikke omfattes av passloven. Kripos er derfor enig i at tilsvarende regler også gjøres gjeldende for utstedelse av passérbrev, jfr. utlendingsforskriften § 12-9.

Passnekt og tilbakekall av pass til mindreårige

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

Erfaringsmessig oppstår situasjoner hvor mindreårige forsøkes ført ulovlig ut av landet uten at barneverntjenesten er involvert på forhånd. Typisk kan dette gjelde mindreårige som på kort varsel skal tas med til utlandet for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, eller for ufrivillig å bli hensatt i familiens opprinnelsesland. Kripos er enig i at det bør gis klar lovhjemmel for passnekt og tilbakekallelse av pass til den mindreårige, jfr. forslaget om ny § 5 tredje ledd bokstav g), når dette skjer av hensyn til den mindreårige selv.

Det kan naturlig nok være vanskelig på kort varsel å gjøre en vurdering som kan danne grunnlag for passnekt / inndragelse. Det skal gjøres en fremtidsvurdering av hvorvidt en forestående utenlandsreise kan medføre at den mindreårige blir utsatt for straffbare forhold, og/eller det er for fare for liv eller helse. Dette må nødvendigvis bli en konkret vurdering fra sak til sak, og hvor det kan innhentes informasjon fra samarbeidene myndigheter, samt fra den mindreårige selv, innenfor den tiden som er til rådighet.

Passkontorene har opparbeidet seg økt kompetanse i denne typen saker, og vil normalt være i stand til å gjøre gode vurderinger. Det vil som regel ikke være tid til å få opplyst den enkelte saken optimalt, men dette må veies opp mot hensynet til den skaden som søkes avverget. Kripos er derfor enig i at sannsynlighetskravet bør være "grunn til å tro", slik at det kreves konkrete holdepunkter, men ikke sannsynlighetsovervekt, for at risikoen vil materialisere seg. Et krav om skjellig grunn til mistanke vil kunne gjøre bestemmelsen lite effektiv.

I forslaget drøftes det hvorvidt det bør etableres en plikt til å innhente en uttalelse fra barneverntjenesten før vedtak om passnektelse kan fattes. Barneverntjenesten vil som regel være en naturlig instans å innhente opplysninger fra, men det bør etter Kripos' oppfatning ikke være obligatorisk. Et vedtak om passnekt vil måtte bygge på informasjon som på ulik måte har tilflytt passmyndigheten, og denne informasjonen må igjen vurderes i lys av de forholdene den mindreårige kan forventes å bli utsatt for etter utreise. Dette kan være informasjon om interne familieforhold, for eksempel konflikter basert på ære, religion og tradisjon. Det er ikke gitt at barneverntjenesten besitter avgjørende kompetanse på dette området, og det bør etter Kripos' vurdering være passmyndigheten selv som må vurdere hvilke opplysninger som skal innhentes.

Forslaget drøfter videre hvorvidt den nye bestemmelsen bør avgrenses til nærmere angitte straffbare forhold. Kripos ser ingen grunn til en slik avgrensning, da konfliktbildet i denne

typen saker kan være komplisert, og det vil være hensynet til den mindreårige som bør være avgjørende for når pass skal nektes utstedt, eller tilbakekalles. Bestemmelsen vil, slik det også nevnes i forslaget, neppe være aktuell for rent bagatellmessige saker.

Kripos er enig i at et vedtak om passnekt ikke bør gis lengre varighet enn nødvendig. Passforskriften § 12a gir en lengste varighet på ett år, med mulighet for fornyelse etter en konkret vurdering. Dette bør være tilstrekkelig, sett i sammenheng med forslaget om en ny § 7a i passloven, hvor det etableres en varslingsplikt til barneverntjenesten ved passnektelse eller tilbakekallelse av pass til mindreårige. Dette gir etter Kripos' vurdering tilstrekkelig sikkerhet for at bakgrunnen for passnektelse eller tilbakekall av pass håndteres på en forsvarlig måte.

Kripos stiller seg bak de menneskerettslige vurderingene i forslaget som knytter seg til det å nekte pass utstedt, eller til at passet til den mindreårige tilbakekalles. Forslaget gir etter Kripos' vurdering en god avstemming mellom den mindreåriges rett og behov for et reisedokument, og hensynet til å verne den mindreårige mot eventuell skade på liv eller helse som følge av en uønsket utreise fra Norge.

Nektelse og tilbakekall av pass til prøveløslatte

Det foreslås at passloven § 5 endres slik at det *skal* nektes utstedt pass til personer som er prøveløslatt fra fengsel eller forvaring med det vilkår at den prøveløslatte ikke skal forlate landet. Det vises til at pass likevel har blitt utstedt av hensyn til den prøveløslattes behov for å legitimere seg, all den tid ordningen med nasjonalt ID-kort ikke er trådt i kraft. Kripos er enig i at det må legges avgjørende vekt på at utstedelse av pass vil kunne undergrave vilkårene for prøveløslatelse. Hensynet til sikring av vilkårene for prøveløslatelsen, bør veie tyngre enn den løslattes behov for å få utstedt reisedokument, selv om det kan oppleves innskrenkende ikke å ha et gyldig identitetsdokument. Vi vil videre påpeke at mange av de som pga. en slik ny regel ikke vil kunne få utstedt pass, vil kunne få utstedt annet dokument som er gyldig som ID-dokument i de fleste sammenhenger, slik som bankkort og førerkort.

Det er i høringen bedt om synspunkter på om tilsvarende begrensning også bør gjelde etter idømmelse av betinget dom, samfunnsstraff, dom på psykisk helsevern og ved betinget prøveløslatelse. Kripos mener at det ikke bør være en skal-regel i disse tilfellene, men at det i stedet må gjøres en konkret vurdering av eventuell unndragelsesfare fra sak til sak.

Med hilsen

Vigleik Antun

assisterende Sjef Kripos

Saksbehandler: Terje Bjøranger
Politiadvokat
Telefon: 23 20 86 20

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet