

Høring – forslag til endringer i passloven, ID-kortloven, passforskriften og utlendingsforskriften

1. Innledning

Det er i regjeringens politiske plattform uttalt at regjeringen vil forsterke arbeidet for å forhindre utreise fra Schengen-området for personer hvor det eksempelvis er truffet barnevernvedtak som forbyr utreise, og holde tilbake eller nekte passutstedelse for å forhindre at barn blir sendt utenlands mot sin vilje. I regjeringens handlingsplan *Retten til å bestemme over eget liv: Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (2017-2020) er det nevnt en rekke tiltak som blant annet skal styrke rettsvernet for utsatte personer og bidra til endring av holdninger og praksis i berørte miljøer. Det tas blant annet sikte på å klargjøre offentlige myndigheters ansvar og muligheter for å hjelpe etterlatte barn i utlandet, både når det gjelder å forebygge og for å følge opp barna som kommer tilbake til Norge.

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i passloven, som blant annet følger opp den nevnte uttalelsen i den politiske plattformen.

I passloven § 4 om pass til mindreårige og personer uten rettslig handleevne foreslås to endringer. For det første foreslås at samtykkereglene harmoniseres med utreiseforbudet i barnevernloven, slik at det er barneverntjenesten som skal samtykke til utstedelse av pass i de tilfeller som er nevnt i barnevernloven § 4-31, jf. høringsnotatet punkt 2. Det foreslås tilsvarende endringer i ID-kortloven og utlendingsforskriften. For det andre foreslås det endringer i bestemmelsen om adgang til å utstede pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke, jf. høringsnotatet punkt 3.3.1.

I høringsnotatet punkt 3.3.2 foreslås det en endring i passloven § 5 og ID-kortloven § 5 slik at pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige kan nektes eller tilbakekalles dersom det er grunn til å tro at den mindreårige vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som kan medføre fare for liv eller helse i utlandet.

Passloven § 5 og ID-kortloven § 5 foreslås endret slik at pass og nasjonalt ID-kort med reiserett ikke skal utstedes til prøveløslatte fra forvaring eller fengsel med vilkår om ikke å forlate landet. Etter gjeldende rett «kan» reisedokumenter nektes i slike tilfeller. Forslaget er nærmere omtalt i høringsnotatet punkt 4.

2. Tilpasning til barnevernlovens utreiseforbud

2.1 Gjeldende rett

Etter passloven § 4 må barneverntjenesten samtykke til utstedelse av pass der omsorgen er overtatt etter barnevernloven § 4-8 og § 4-12. I praksis vil passmyndigheten få vite at omsorgen er overtatt ved at det er fosterforeldrene eller barneverntjenesten som møter ved passkontoret sammen med den mindreårige. I noen

få tilfeller har barneverntjenesten tatt direkte kontakt med passmyndigheten fordi det er grunn til å frykte barnebortføring.

Ved lov 18. desember 2015 nr. 126 om endringer i barnebortføringsloven, barnevernloven, straffeloven 2005 og rettshjelploven (internasjonal barnebortføring) fikk barnevernloven en ny § 4-31 om forbud mot å ta barnet ut av Norge. Etter bestemmelsen er det ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barneverntjenesten når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, flytteforbud eller institusjonsplassering etter barnevernloven §§ 4-8, 4-12, 4-24 eller 4-29 første og annet ledd eller begjæring om slike tiltak er sendt fylkesnemnda etter barnevernloven § 7-11. Det fremgår videre av bestemmelsen at det er ulovlig å ta med seg barnet ut av landet uten barneverntjenestens samtykke når det er iverksatt midlertidig vedtak i en akuttsituasjon etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, 4-25 annet ledd annet punktum eller 4-29 fjerde ledd. Endringen i barnevernloven var en tydeliggjøring av gjeldende rett, da det er i strid med barnevernloven å ta barnet med seg ut av Norge når akuttvedtak er iverksatt og andre tvangsvedtak etter barnevernloven er truffet. Å ta barnet med ut av landet i de nevnte situasjonene vil også være en ulovlig bortføring etter Haagkonvensjonen 1980.

Samtidig ble straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse endret, slik at det ble straffbart å ta barnet med ut av landet i de samme tilfeller som nevnt i barnevernloven § 4-31. Overtredelse kan straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. Grov omsorgsunndragelse kan straffes med fengsel i inntil 6 år. Endringen medførte at det ble samsvar mellom det som er en *ulovlig* bortføring fra barneverntjenesten etter barnevernloven, og det som er en *straffbar* bortføring fra barnevernet etter straffeloven, jf. Prop. 143 L (2014-2015) *Endringer i barnebortføringsloven, barnevernloven, straffeloven 2005 og rettshjelploven (internasjonal barnebortføring)* punkt 13.3. I proposisjonen punkt 6.1.4.4 ble det uttalt at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i forbindelse med forslag til endringer i barnevernloven om utreiseforbud ville vurdere nærmere om det bør gjøres endringer i passloven.

2.2 Departementets forslag

I samråd med Barne- og likestillingsdepartementet foreslås samtykkereglene i passloven § 4 harmonisert med utreiseforbudet i barnevernloven, slik at det er barneverntjenesten som skal samtykke til utstedelse av pass i de tilfeller som er nevnt i barnevernloven § 4-31. Forslaget innebærer også at den mindreåriges pass kan tilbakekalles fordi vilkårene for at den mindreårige skal ha pass ikke lenger er til stede, jf. passloven § 7 første ledd bokstav a. At det er barneverntjenesten som skal samtykke til pass i disse situasjonene, vil kunne bidra til å håndheve utreiseforbudet og hindre at foreldre bortfører barnet til utlandet for å unndra seg barnevernet.

Dersom barneverntjenesten mener det er fare for at foreldrene vil prøve å ta med den mindreårige ut av landet i strid med begjæringen/vedtaket, vil de måtte gjøre passmyndigheten oppmerksom på begjæringen som er sendt fylkesnemnda eller de vedtak som er truffet.

Det foreslås tilsvarende endringer i ID-kortloven § 4 om samtykke til utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett og utlendingsforskriften § 12-12 om samtykke til utstedelse av reisebevis for flyktninger og utlendingspass.

3. Utstedelse og nektelse av pass til mindreårige

3.1 Gjeldende rett/rettslige rammer

EMK og Grunnloven

Det følger av Grunnloven § 102 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Selv om vernet i bestemmelsen etter sin ordlyd er absolutt, har Høyesterett i flere avgjørelser lagt til grunn at det er en adgang til å gripe inn i retten til privatliv etter Grunnloven § 102, se bl.a. Rt. 2014 s. 1105 og Rt. 2015 s. 93. Selv om Høyesteretts avgjørelser direkte kun gjelder adgangen til å gripe inn i retten til privatliv mv. etter 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».

Retten til respekt for barnets og foreldres privatliv og familieliv følger også av EMK artikkel 8. Inngrep i foreldrenes rett til å bestemme over sine barn, herunder i avgjørelsen av om barnet skal ha reisedokumenter, må betraktes som et «inngrep» i retten til familieliv som er omfattet av EMK artikkel 8 nr. 1.

EMK artikkel 8 nr. 2 stiller vilkår for å gjøre inngrep i retten etter artikkel 8 nr. 1. Slike inngrep må for det første være «i samsvar med loven». I dette ligger at inngrepet må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter». I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Det kreves ikke at inngrepet er uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov, og inngrepet må være proporsjonalt med formålet som inngrepet skal ivareta.

I vurderingen av om et inngrep er nødvendig i et demokratisk samfunn har Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) slått fast at hensynet til barnets beste alltid vil være av «crucial importance», se blant annet *Bronda mot Italia*, 9. juni 1998 nr. 22430/93 avsnitt 59.

Hvilke inngrep som er tillatt etter nasjonal lov må veies opp mot andre rettigheter barnet har, for eksempel retten til liv i EMK artikkel 2, vern mot umenneskelig behandling etter EMK artikkel 3 og vern av familie- og privatliv, herunder beskyttelse av personlig integritet etter artikkel 8. Det kan utledes av EMDs praksis at vernet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3 innebærer at

myndighetene etter omstendighetene har en positiv plikt til å beskytte barn mot vold og overgrep.

Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon gir barn et særlig vern, bl.a. skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Det fremgår også av Grunnloven § 104 at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, rett til medbestemmelse og vern om sin personlige integritet.

Norske borgeres frihet til å forlate og reise inn igjen i riket, som også gjelder for mindreårige, er nedfelt i Grunnloven § 106 annet ledd, som lyder:

«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. Høyesterett har ennå ikke avsagt noen avgjørelse om adgangen til å gripe inn i retten til bevegelsesfrihet etter Grunnloven § 106 annet ledd første punktum. Som nevnt over har Høyesterett generelt lagt til grunn at det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnloven.

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 EMK fjerde tilleggsprotokoll 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. EMD har lagt til grunn at barn har en selvstendig rett til bevegelsesfrihet, jf. bl.a. *Diamante og Pelliccioni mot San Marino* 8. mars 2012, nr. 32250/08 avsnitt 204. Saken gjaldt tvist om foreldreansvar der foreldrene var hjemmehørende i ulike land, og barnet hadde dobbelt statsborgerskap. Det var blitt nedlagt forbud mot at barnet forlot farens hjemland, og det ble anført fra San Marinos side at barnet som mindreårig ikke hadde selvstendig rett til bevegelsesfrihet og dermed ikke kunne anses å være et offer i saken. Dette ble avvist av EMD, og det ble vist til at når foreldreansvaret var felles, stod begge foreldrene i utgangspunktet fritt til å ta med barnet på reise. Inngrepet ble imidlertid ansett proporsjonalt, og det ble ikke konstatert noen krenkelse av fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2.

Avgjørelser som innebærer inngrep i grunnleggende menneskerettigheter, må bygge på en forsvarlig saksbehandling, jf. Grunnloven § 95 første ledd og EMK artikkel 6. Det er ikke fastsatt egne krav til saksbehandlingen i EMK artikkel 8. Det følger imidlertid av praksis fra EMD at saksbehandlingen som leder til et eventuelt inngrep må være rettfærdig og sikre den nødvendig respekt for de vernede interessene i artikkel 8 nr. 1.

Passloven og ID-kortloven

Norske borgere har etter passloven § 1 rett til pass, med mindre noen av unntaksbestemmelsene i passloven kommer til anvendelse.

Det følger av passloven § 4 (og den tilsvarende bestemmelsen i ID-kortloven § 4) at pass til barn under 18 år ikke utstedes uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Dersom foreldreansvaret er felles, må begge foreldrene samtykke. Pass kan utstedes med bare en av foreldrenes samtykke der vedkommende etter barneloven har anledning til å ta barnet med ut av landet.

Etter passloven § 4 tredje ledd kan pass i særlige tilfeller utstedes uten samtykke dersom det er åpenbart ubetenkelig. I Ot.prp. nr. 61 (1996-1997) punkt 7 er det vist til at det for eksempel kan være aktuelt å utstede tidsbegrenset pass til barn i forbindelse med korte utenlandsturer der det vil være praktisk vanskelig å innhente den andre forelderens samtykke, eller der retten har vurdert et eventuelt reiseforbud og ikke funnet grunnlag for å nedlegge et slikt. Videre uttales det at bestemmelsen vil komme til anvendelse i tilfeller der den av foreldrene som ikke har foreldreansvar ønsker å ta barnet med ut av landet og har fått rettens tillatelse til dette.

Passloven § 5 tredje ledd bokstav b (og den tilsvarende bestemmelsen i ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav b) gir hjemmel for å nekte utstedelse av pass når det er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. På samme vilkår gir passloven § 7 første ledd bokstav b hjemmel for å kreve pass innlevert. Bestemmelsen er primært rettet mot passinnehaver selv, det vil si at det er passinnehaver som har til formål å begå ulovlig virksomhet.

Det er ikke foretatt noen nærmere avgrensning av hva slags ulovlig virksomhet som kan begrunne passnekt etter § 5 tredje ledd bokstav b. 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 kan ha betydning blant annet 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* og veileder fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet Q-2008-1145 *Veileder om regelverk, roller og ansvar knyttet til kjønnslemlestelse* punkt 3.3;

«Ett av flere virkemidler politiet kan iverksette er å inndra eventuelle pass og annen dokumentasjon for å forhindre at jenta skal kunne reise ut av landet.

[...]

I disse sakene vil det være foreldrene eller andre omsorgspersoner som begår lovbruddet, ikke barnet. Av hensyn til muligheten for å beskytte barnet, skal imidlertid også reisedokument nektes utstedt eller inndras for barnet.»

Utlendingslovgivningen

Utlendingsforskriften § 12-12 gir tilsvarende regler for utstedelse av reisebevis for flyktninger og utlendingspass til mindreårige som i passloven § 4.

Reisebevis for flyktninger og utlendingspass utstedes bare av politidistriktene, ikke på utenriksstasjonene. Utenriksstasjonene kan imidlertid utstede passérbrev for tilbakereise til Norge, for eksempel dersom dokumentene er tapt, jf. utlendingsforskriften § 12-9. Det er ikke særlige regler om utstedelse av passérbrev til mindreårige.

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.

Barneloven

Hvis foreldrene har felles foreldreansvar, må begge samtykke til søknad om pass til barnet. Felles foreldreansvar innebærer også at begge må samtykke til at barnet skal flytte utenlands. En forelder som har foreldreansvar alene kan bestemme flytting ut av landet og utenlandsreiser med barnet. Ved felles foreldreansvar kan hver av foreldrene etter barneloven § 41 ta med eller sende barnet på kortere utenlandsreiser, jf. også passloven § 4. Har foreldrene felles foreldreansvar, kan retten i kjennelse forby utenlandsreise for barnet dersom det er uvisst om barnet vil komme tilbake. Den av foreldrene som ikke har foreldreansvaret, kan ikke reise ut av landet med barnet uten samtykke fra den som har foreldreansvaret. Retten kan likevel etter krav fra den som vil reise, samtykke til utenlandsreise med barnet når det er åpenbart at barnet vil komme tilbake.

Etter barneloven §§ 40 og 41 skal barn over 12 år samtykke til å flytte ut av landet, til opphold utenfor landet og til utenlandsreiser alene, det vil si uten en forelder med foreldreansvar. Det er ikke stilt formkrav til samtykket.

Barnevernloven

Etter barnevernloven § 1-2 gjelder lovens bestemmelser om tjenester og tiltak når barn har vanlig bosted og oppholder seg i riket. Det vil si at barnevernet kan treffe alle typer tiltak. Videre presiserer bestemmelsen hvilke tiltak som gjelder for barn som har vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i utlandet. Dette er omsorgsovertakelse og plassering på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Det er ikke hjemmel til å fatte akuttvedtak eller en plikt til å tilby hjelpetiltak.

Når barn med bosted i Norge blir etterlatt i et land tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, kan norske myndigheter etablere et samarbeid med myndighetene der om oppfølging

og beskyttelse av barnet. Konvensjonen åpner blant annet for at et norsk beskyttelsestiltak kan fullbyrdes i et annet konvensjonsland, noe som kan sikre retur av barnet til Norge. Når et barn er etterlatt i en stat som ikke har sluttet seg til Haagkonvensjonen 1996, er det svært begrenset hvilke muligheter barneverntjenesten har til å hjelpe barnet mens det er i utlandet. Dersom barnet er etterlatt i et land som er med på Haagkonvensjonen 1980, kan barnevernet søke om retur av barnet basert på denne konvensjonen.

3.2 Andre lands rett

Etter den *svenske* passlagen (1978:302) 11 § skal pass for direkte reise til Sverige alltid utstedes til personer som befinner seg utenlands og søker om slikt pass. Er personen under 18 år, skal den eller de som har foreldreansvaret samtykke til utstedelsen. Pass kan likevel utstedes uten slikt samtykke dersom barnet befinner seg i en situasjon der det er risiko for at dets helse eller utvikling skades, eller det finnes andre særlige grunner til å utstede pass. Etter 11 a § skal en kommunal nemnd som utfører oppgaver innenfor sosialtjenesten på begjæring fra passmyndigheten uttale seg i saker som gjelder utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke. Etter passförordning (1979:664) 3 § skal uttalelsen innhentes fra den kommunen der barnet er folkeregistrert, eller, dersom barnet ikke er folkeregistrert, den kommunen barnet har størst tilknytning til. Passmyndigheten trenger ikke å innhente uttalelse fra sosialtjenesten dersom det er åpenbart at søknaden skal godkjennes.

Det er gitt tilsvarende regler for främlingspass i utlänningsförordningen (2006:97) 2 kap. 11 a §. Pass for direkte reise til Sverige for person under 18 år som har permanent oppholdstillatelse i Sverige kan derfor utstedes på samme vilkår som til svenske statsborgere. Også i disse sakene skal det innhentes uttalelse fra en kommunal sosialtjenestnemnd, jf. 15 a §.

Etter den *danske* bekendtgørelse om pas m.v. § 18 skal personer med foreldreansvar samtykke til passutstedelse til personer under 18 år. Ved felles foreldreansvar er samtykke fra den ene forelder tilstrekkelig hvis den andre på grunn av fravær, sykdom eller andre særlige grunner er forhindret i å samtykke. Kan samtykke ikke oppnås, skal kommunalbestyrelsen sende saken til politiet, som kan tillate at pass utstedes uten samtykke dersom «ganske særlige omstendigheter taler for det». Oppholder barnet seg i utlandet, kan Rikspolisjefen på de samme vilkår tillate utstedelse av pass.

Den danske regjeringen har nylig (mars 2018) lansert strategien *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*. I strategien er det blant annet foreslått i videst mulig omfang å gi mulighet til å inndra barns pass, når det er grunn til å anta at barnet er i ferd med å bli sendt på «gjenoppdragelsesreise» i strid med lovgivningen. Det er også foreslått å kriminalisere det å sende barn på gjenoppdragelsesreiser som utsetter barnets helse («sunnhed») og utvikling for alvorlig fare. Det er foreløpig ikke fremmet noen konkrete lovforslag som følger opp strategien.

3.3 Departementets forslag

3.3.1 Utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke

Innledning

De senere år har det vært en økende tendens til at mindreårige, etter det departementet kjenner til i hovedsak ungdom, etterlates i utlandet mot sin vilje, og som følge av dette befinner seg i situasjoner som innebærer fare for liv eller helse. Dette kan for eksempel være fordi den mindreårige har blitt sendt til utlandet for å inngå tvangsekteskap, eller for å gå på skoler der de har blitt, eller risikerer å bli, utsatt for vold eller overgrep. I slike situasjoner ønsker ofte ikke foreldrene at den mindreårige skal returnere til Norge, og har fratatt dem passet som ble benyttet ved utreisen. Dersom den mindreårige henvender seg til utenriksstasjonene for å få hjelp, oppstår spørsmålet om det av hensyn til den mindreårige kan utstedes pass uten foreldrenes samtykke. Unntaksbestemmelsen i passloven § 4 tredje ledd gir hjemmel for å utstede pass uten foreldrenes samtykke dersom det er åpenbart ubetenkelig. Fare for liv og helse for den mindreårige kan være en grunn til at passutstedende myndighet anser det åpenbart ubetenkelig å utstede pass uten foresattes samtykke. Som ledd i vurderingen av om det er fare for liv eller helse, kan utenriksstasjonene få råd av kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (kompetanseteamet). Kompetanseteamet består av representanter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Nærmere om forslaget

Hvorvidt en mindreårig skal ha pass eller ikke, er en avgjørelse som inngår i foreldreansvaret. Det er derfor snevre rammer for når pass kan utstedes til mindreårige uten foreldrenes samtykke, og man bør være tilbakeholden med å utstede pass mot foreldrenes ønske. I enkelte særlige situasjoner er det imidlertid et reelt behov for å kunne utstede pass av hensyn til den mindreårige selv.

Selv om det først og fremst var i de tilfellene det ikke var *praktisk* mulig å få foreldrenes samtykke man tenkte på da passloven § 4 tredje ledd ble gitt jf. omtalen i punkt 3.1 ovenfor, mener departementet ordlyden også må anses å dekke de situasjoner hvor det er et klart behov for å kunne utstede pass til mindreårige i strid med foreldrenes ønske. Det kan imidlertid være grunn til å tydeliggjøre dette, slik at det ikke er tvil om at pass kan utstedes der hensynet til barnets beste klart tilsier at hensynet til foreldrenes rett til å avgjøre om den mindreårige skal ha pass må vike.

Det foreslås derfor en presisering i passloven § 4 tredje ledd om at det kan utstedes pass uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse. Bestemmelsens unntak «åpenbart ubetenkelig» har gjennom lang og konsistent praksis vært tolket dithen at den gjelder situasjoner der det er fare for liv eller helse. Formålet med endringen er å tydeliggjøre adgangen til å utstede pass i tilfellene der mindreårige etterlates i utlandet under uforsvarlige forhold. Bestemmelsen om at pass kan utstedes uten foresattes samtykke i situasjoner der det er «åpenbart ubetenkelig» foreslås

beholdt. Uttrykket «åpenbart ubetenkelig» gir fleksibilitet til å utstede pass også i situasjoner der det ikke er fare for liv eller helse, men der en totalvurdering tilsier at det er ubetenkelig å utstede pass uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Det er ikke lovgivers hensikt å heve terskelen for passutstedelse uten samtykke utenfor situasjoner der det ikke er fare for liv eller helse. Som eksempel kan nevnes at det er lang praksis for å utstede pass til mindreårige som har vært bortført av den ene av foreldrene uten samtykke fra den av foreldrene som bortførte barnet. I disse tilfellene vil det ikke alltid kunne påvises fare for barnets liv eller helse, men en helhetsvurdering av situasjonen tilsier at det bør utstedes pass for å legge til rette for å tilbakeføre barnet til Norge.

Med begrepet helse siktes det både til fysisk og psykisk helse. Det kreves ikke at det kan dokumenteres at den mindreårige faktisk vil bli skadelidende om vedkommende ikke får returnere til Norge, men det må foreligge en reell risiko for den mindreåriges liv eller helse.

Der familien og den mindreårige har vanlig bosted eller har tatt langvarig opphold i det aktuelle landet, må det tas hensyn til dette. Foreldre med foreldreansvar kan bestemme hvor familien skal bo og hvor mindreårige barn skal gå på skole. Dersom familien ikke lenger er i Norge, vil det oftest ikke være til barnets beste å sende personen alene til Norge, siden dette også vil påvirke muligheten for samvær og kontakt med foreldre og søsken.

Som ledd i vurderingen av om pass skal utstedes, vil det regelmessig være behov for informasjon fra hjelpeapparatet i Norge, særlig fra barneverntjenesten. Departementet har vurdert om det bør etableres en ordning tilsvarende den svenske, der barneverntjenesten uttaler seg om hvorvidt pass skal utstedes uten foreldrenes samtykke, men er kommet til at det ikke er hensiktsmessig. Utenriktjenesten har i dag mulighet til å innhente nødvendig informasjon fra hjelpeapparatet for å vurdere faren for liv eller helse. Videre vil den informasjon som utenriksstasjonen selv innehar om forholdene i landet, være viktig for vurderingen av om pass bør utstedes.

Det ble i Prop. 102 LS (2014-2015) punkt 8.5.2.4 vist til at når barn etterlates i utlandet, vil dette ha betydning for muligheten til å få utstedt pass. Forslaget om å lovfeste at barn skal samtykke til å flytte ut av landet eller ta opphold utenfor landet når dette skjer uten forelder med foreldreansvar, kan tilsi at det er grunn til å se nærmere på om det er behov for endringer i regelverket for utstedelse av pass til barn. Et alternativ som ble nevnt er om det bør åpnes for at det kan utstedes pass til barn som har blitt etterlatt i utlandet og som har behov for pass for å returnere til Norge, når foreldrene ikke kan dokumentere at barnet har samtykket til å flytte ut av landet eller ta opphold utenfor landet i henhold til bestemmelsene i barneloven §§ 40 og 41.

Etter departementets vurdering vil manglende dokumentasjon av samtykke ha begrenset vekt i vurderingen av om pass bør utstedes, men vil kunne være et av flere momenter. Barneloven stiller ikke formkrav til samtykket, noe som uansett kan gjøre det vanskelig å dokumentere. Et eventuelt dokumentert samtykke bør heller ikke

tillegges vekt ved avgjørelsen av om pass skal utstedes, dersom den mindreårige befinner seg i en situasjon der det er fare for liv eller helse.

Dersom det utstedes et nytt pass til den mindreårige, vil det opprinnelige passet ugyldiggjøres i passregisteret. Dette fordi en person ikke skal ha mer enn ett gyldig pass. Ettersom ugyldiggjøringen kun er en konsekvens av at nytt pass utstedes, og ikke et tilbakekall av det opprinnelige passet, kommer ikke reglene om forhåndsvarsling mv. i forvaltningsloven til anvendelse.

Det er foreløpig ikke lagt til rette for at utenriksstasjonene skal kunne utstede nasjonale ID-kort. Departementet anser det derfor tilstrekkelig å gjøre endringer i bestemmelsen om utstedelse av *pass* til mindreårige uten foreldrenes samtykke.

Endringen i passloven omfatter kun personer som er norske statsborgere. Problemstillingene forbundet med etterlatte barn berører imidlertid også mindreårige uten norsk statsborgerskap, men med permanent opphold i Norge. Departementet ser ikke grunn til å ha andre regler for denne gruppen, dersom de først er i en situasjon der det er fare for liv eller helse. Det fremgår ikke av utlendingsforskriften § 12-9 hvorvidt det kreves samtykke fra foreldre med foreldreansvar for å utstede passérbrev til mindreårige. Ettersom det er en del av foreldreansvaret å bestemme om et barn skal ha reisedokumenter, foreslås det å gi passloven § 4 tilsvarende anvendelse for utstedelse av passérbrev til mindreårige.

3.3.2 Nektelse og tilbakekall av pass til mindreårige

Innledning

Passloven åpner ikke for å nekte eller tilbakekalle pass til mindreårige (heretter omtalt som passnektelse) av hensyn til den mindreårige selv, med mindre det er skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet. Som nevnt i punkt 3.1 er denne bestemmelsen primært rettet mot passinnehaver selv, det vil si at det er *passinnehaver* som har til formål å begå ulovlig virksomhet. I enkelte saker med mistanke om planer om kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap, har pass blitt tilbakekalt *både* for foreldrene og den mindreårige.

Endringsforslaget i punkt 2 vil gjøre det mulig å nekte eller tilbakekalle pass til mindreårige i alle saker der det er satt inn tiltak som medfører at det er forbudt å ta den mindreårige med ut av landet etter barnevernloven § 4-31. En utvidet adgang til å nekte pass vil dermed kun komme til anvendelse i de tilfellene der barnevernet ikke har truffet vedtak etter barnevernloven § 4-31. Dette innebærer at barnevernet enten ikke er kjent med den mindreårige eller familien i forkant, eller at barnevernet har konkludert med at det ikke har vært grunn til å sette inn tiltak som medfører utreiseforbud.

Det kan tenkes situasjoner der det i og for seg ikke er noe å utsette på foreldrenes omsorg for den mindreårige, men der foreldrene for eksempel ønsker å sende den mindreårige til en såkalt «koranskole» i utlandet. Dersom det i slike saker foreligger opplysninger som kan tilsi at den mindreårige på den aktuelle skolen vil kunne bli utsatt for fysisk avstraffelse eller lignende, vil det kunne være behov for å gripe inn for å

forhindre utreisen. I slike situasjoner er det ikke nødvendigvis et behov for å sette inn tiltak etter barnevernloven, for eksempel dersom utreisen kan forhindres ved passnektelse.

Passnektelse vil kunne ha enkelte negative konsekvenser for den mindreårige selv, ved at andre, legitime reiser vil forhindres, for eksempel klasseturer eller reiser med familien til andre steder enn der den mindreårige risikerer å bli etterlatt mot sin vilje. Videre er passet per i dag det eneste offentlige utstedte legitimasjonsdokumentet med høy sikkerhet. Passnektelse vil dermed også kunne innebære at den mindreårige ikke vil ha mulighet til å legitimere seg i situasjoner der det kreves pass, for eksempel ved opprettelse av bankkonto. Dette vil på sikt kunne avhjelpes når det nasjonale ID-kortet kommer, da det vil være mulig å utstede nasjonalt ID-kort uten reiserett.

Nektelse av pass til mindreårige utgjør et inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8, ved at det gjøres inngrep i foreldrenes rett til å bestemme over den mindreårige. Videre vil passnektelse være et inngrep i den mindreåriges bevegelsesfrihet. Tiltaket søker å forhindre at mindreårige utsettes for overgrep i utlandet, og vil dermed ivareta legitime hensyn. Departementet anser, gitt de alvorlige forhold bestemmelsen tar sikte på å forhindre, at det vil være forholdsmessig å nekte pass av hensyn til den mindreårige selv, og foreslår derfor å åpne for å nekte pass dersom det er grunn til å tro at den mindreårige i utlandet vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv eller helse. Det legges særlig vekt på at mindreårige har rett til beskyttelse, og myndighetenes plikt til å sørge for dette.

Vilkår for passnektelse

Passmyndigheten vil normalt ikke selv ha informasjon som tilsier at en mindreårig risikerer å bli etterlatt i utlandet under forhold som kan medføre fare for liv eller helse, eller at personen kan bli utsatt for noe straffbart i utlandet. Når det søkes om pass til en mindreårig vil passmyndigheten møte den mindreårige, og det kan da forekomme at den mindreårige selv gir uttrykk for bekymring som tilsier at det er grunn til å vurdere passnektelse. Hvis personen har et gyldig pass, vil passmyndigheten derimot være helt avhengig av at andre, for eksempel politiet for øvrig, helsetjenesten, barnehager, skoler, barneverntjenesten, privatpersoner eller den mindreårige selv, av eget tiltak gir passmyndigheten informasjon som gir grunn til å vurdere tilbakekall av pass. Det eksisterer ingen regler om underretningsplikt til passmyndigheten, slik det er for barneverntjenesten der det er grunn til å tro at mindreårige utsettes for alvorlig omsorgssvikt mv., jf. barnevernloven § 6-4. Etter departementets vurdering er det heller ikke naturlig å etablere en slik underretningsplikt i passloven, blant annet fordi det er andre etater som i første rekke har et ansvar for å følge opp mindreårige. Videre vil en slik plikt kunne skape tvil om hvorvidt en bekymring skal meldes til barneverntjenesten eller til passmyndigheten.

Gitt at passmyndigheten har eller får informasjon som gir grunn til å vurdere passnektelse før utreise, vil vedtaket måtte baseres på en antakelse om fremtidige hendelser. Det vil kunne være svært vanskelig å ha tilstrekkelig informasjon om faren

for at den mindreårige vil bli sendt ut av landet. Den informasjonen som foreligger vil heller ikke nødvendigvis kunne si noe om hva den mindreårige kan bli utsatt for i utlandet. Passmyndigheten vil normalt ikke ha særlige forutsetninger for å vurdere forholdene i det landet personen står i fare for å bli sendt til, og dermed risikoen for overgrep. Departementet mener likevel at det kun bør være aktuelt med passnektelse før utreise dersom det er fare for at den mindreårige blir utsatt for straffbare forhold, eller forhold som innebærer fare for liv eller helse. Passnektelse representerer både et inngrep i foreldrenes råderett og i den mindreåriges bevegelsesfrihet, og inngrepet må derfor være begrunnet i fare for at den mindreårige utsettes for noe alvorlig. Med straffbare forhold menes handlinger som ville vært straffbare dersom de ble begått i Norge, slik at det ikke er noe krav om at forholdet er straffbart i det landet den mindreårige risikerer å bli sendt til. Dette fordi for eksempel kjønnslemlestelse og tvangsekteskap ikke nødvendigvis er straffbart i alle land.

Kravet til sannsynlighet for at den mindreårige vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv eller helse kan imidlertid ikke settes for høyt, idet det ellers ville kunne bli vanskelig å nekte pass selv om det er grunn til bekymring for den mindreårige. Etter departementets vurdering vil et krav om «skjellig grunn til å tro», slik som etter gjeldende § 5 tredje ledd bokstav b, gjøre det vanskelig å oppnå formålet med bestemmelsen. Etter det departementet kjenner til har det hittil ikke vært fattet vedtak om passnektelse på grunn av bekymring for at barn skal sendes på «koranskoler».

Departementet mener at terskelen bør settes til at det er «grunn til å tro» at den mindreåriges liv og helse står i fare. Det innebærer at en teoretisk mulighet for at risikoen vil materialisere seg ikke er nok, men at det ikke er krav om sannsynlighetsovervekt. Grunn til å tro må imidlertid være forankret i visse konkrete holdepunkter for å anta at den mindreårige vil bli utsatt for handlinger som representerer en fare for liv og helse. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt må det vurderes om opplysningene fremstår som konkrete, og i tilstrekkelig grad kvalifiserer til mistanke om at den mindreårige kan bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som medfører fare for liv eller helse.

Departementet mener videre at det må legges stor vekt på hvorvidt den mindreårige selv gir uttrykk for frykt for å bli utsatt for overgrep eller andre straffbare forhold ved reise til utlandet. Det bør som et utgangspunkt være tilstrekkelig dersom den mindreårige selv uttrykker bekymring for en slik reise, med mindre det er klare holdepunkter for at frykten er ubegrunnet.

Dersom man står overfor en situasjon der det er grunn til å tro at den mindreårige vil bli utsatt for forhold som medfører fare for liv eller helse, vil det kunne være behov for å treffe vedtak om tilbakekall forholdsvis raskt. Vurderingen vil måtte foretas på et relativt begrenset kunnskapsgrunnlag, herunder hvilke opplysninger passmyndigheten allerede har om familien, og eventuelle opplysninger som kan innhentes på kort varsel, eksempelvis ved en henvendelse til barneverntjenesten, den mindreåriges skole eller

kompetanseteamet. Det vil dermed være en risiko for at det treffes vedtak også der foreldrene ikke har noen intensjoner om å sende den mindreårige til steder der det er risiko for vold og overgrep. Av den grunn er det særlig viktig at vedtaket ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, jf. omtalen av vedtakets varighet nedenfor.

Departementet har vurdert om det bør etableres en plikt til å innhente uttalelse fra barneverntjenesten som ledd i vurderingen av om det bør treffes vedtak om passnektelse. Det er barnevernet som har den fremste kompetansen til å vurdere den mindreåriges omsorgssituasjon i Norge. Det er videre grunn til å tro at organer eller privatpersoner som er bekymret for en mindreårig, primært vil varsle barneverntjenesten, som vil kunne ha flere opplysninger enn det passmyndigheten selv har eller kan innhente. Samtidig vil det i tilfeller der passmyndigheten vurderer at vilkårene klart er oppfylt og saken har akutt karakter, for eksempel fordi den mindreårige selv har henvendt seg til passmyndigheten om en nært forestående reise, kunne innebære en uheldig forsinkelse dersom en slik uttalelse *må* innhentes. Barneverntjenesten vil heller ikke nødvendigvis ha kompetanse og informasjon til å vurdere forholdene barnet kan bli utsatt for i utlandet, selv om de kan bidra til å belyse barnets omsorgssituasjon i Norge. Departementet mener derfor at det ikke bør være en plikt til å innhente en uttalelse fra barneverntjenesten, men at det bør vurderes som ledd i den alminnelige utredningsplikten etter forvaltningsloven. Det legges til grunn at barneverntjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for at barneverntjenesten gir opplysninger til passmyndigheten når det har til formål å beskytte barn mot vold, tvang og andre straffbare forhold. Det forutsettes derfor at barneverntjenesten samarbeider med passmyndigheten og gir opplysninger som vil være nødvendige for at passmyndigheten kan vurdere passnektelse eller passinndragelse.

Eventuell avgrensning til nærmere angitte straffbare forhold

Passloven § 5 tredje ledd bokstav b er ikke avgrenset til nærmere bestemte straffbare forhold, men gjelder ulovlig virksomhet generelt. Der hensikten er å beskytte mindreårige mot handlinger som er straffbare i Norge begås mot dem i utlandet, er det primært straffebud som gjelder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre handlinger som krenker den mindreåriges personlige frihet eller person (voldslovbrudd eller seksuallovbrudd) som peker seg ut. Departementet anser likevel at en bestemmelse om nektelse av pass til mindreårige bør gjelde for straffbare forhold generelt, for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet. Pass skal ikke nektes uten at tungtveiende grunner taler for det, noe som også innebærer at det neppe er aktuelt å nekte pass dersom det er fare for bagatellmessige lovbrudd. Det bes imidlertid om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen bør avgrenses til nærmere angitte straffbare forhold.

Vedtaketts varighet

Verken passloven eller passforskriften angir generelt 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 passforskriften § 12 a er det angitt at vedtak om passnekt eller tilbakekall etter passloven § 5 tredje ledd bokstav f (nektelse av pass der det er grunn til

å tro at formålet med reisen er å begå terrorhandlinger mv.) ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig, og kan ha varighet på inntil ett år. Vedtaket kan fornyes dersom vilkårene fremdeles er oppfylt. Departementets antar tilsvarende regel også bør gjelde for nektelse av pass etter den nye bestemmelsen, og foreslår derfor at passloven § 5 tredje ledd bokstav g tilføyes i forskriften § 12 a.

[Plikt til å underrette barnevernet](#)

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i passloven om plikt til å informere barneverntjenesten om vedtak om passnektelse av hensyn til den mindreårige. I noen tilfeller vil barneverntjenesten gjøres kjent med saken som ledd i passmyndighetens vurdering av om vedtak bør fattes. Etter departementets syn bør det imidlertid sikres at barneverntjenesten blir gjort kjent med alle slike saker, uavhengig av om de har vært involvert i forkant av vedtaket, slik at den mindreårige og familien ved behov kan følges opp videre.

[ID-kortloven og utlendingslovgivningen](#)

Det foreslås tilsvarende endringer i ID-kortloven som i passloven, slik at nasjonalt ID-kort med reiserett kan nektes eller tilbakekalles på samme vilkår.

Utlendingsforskriftens bestemmelser om utlendingspass og reisebevis for flyktninger viser til passloven § 5, slik at endringene i passloven innebærer at også disse dokumentene kan nektes eller tilbakekalles på samme vilkår.

[4. Nektelse og tilbakekall av pass til prøveløslatte mv.](#)

[4.1 Gjeldende rett](#)

[Passloven](#)

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 passloven § 5 annet ledd bokstav b *kan* pass nektes utstedt dersom søkeren ikke kan reise ut av riket fordi det følger av innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ 34, 39 (fullbyrdingsutsettelse/betinget fengsel), 45, 46 (prøveløslatelse fra forvaring), 48, 52 (samfunnsstraff) og 62 (jf. lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern § 5-3) (dom på tvungent psykisk helsevern), straffegjennomføringsloven § 43 (prøveløslatelse fra fengsel) eller straffeprosessloven § 69 tredje ledd (betinget påtaleunndlatelse). ID-kortloven § 5 annet ledd bokstav b gir tilsvarende regler for nasjonalt ID-kort med reiserett.

Etter passloven § 7 første ledd bokstav b kan pass kreves innlevert dersom det foreligger forhold som nevnt i § 5.

[Prøveløslatelse fra fengsel med vilkår og prøveløslatelse fra forvaring](#)

Ved prøveløslatelse fra forvaring kan retten etter straffeloven § 45 fastsette vilkår som ved betinget dom, herunder om oppholdssted, om at vedkommende skal følges opp av kriminalomsorgen, eller vilkår om at den prøveløslatte skal ha opphold i institusjon eller

kommunal boenhet ut over ettårsfristen i § 37 bokstav h, på nærmere angitte vilkår. Kriminalomsorgen kan etter § 45 annet ledd fastsette vilkår som ved betinget dom eller at den prøveløslatte skal følges opp av kriminalomsorgen.

Etter forskrift 5. mars 2004 nr. 481 om gjennomføring av særreaksjonen forvaring § 17 fjerde ledd skal prøveløslatte fra forvaring oppholde seg i landet. Etter sin ordlyd gjelder bestemmelsen bare der retten eller kriminalomsorgen har satt som vilkår for prøveløslatelse at domfelte skal følges opp av kriminalomsorgen. I praksis følges praktisk talt samtlige forvaringsdømte opp av kriminalomsorgen, uavhengig av om retten eller kriminalomsorgen har besluttet prøveløslatelse. Der prøveløslatelse besluttet av kriminalomsorgen, fremgår det av retningslinjer fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning om gjennomføring av forvaring (KSF-2004-9001) kapittel 5 at det *alltid* skal settes vilkår om oppfølging når prøveløslatelse fra forvaring besluttet av kriminalomsorgen. Retten kan, selv om det ikke settes vilkår om oppfølging av kriminalomsorgen, sette vilkår om oppholdssted. Også vilkår om bestemt oppholdssted innebærer at personen ikke skal reise ut av landet.

Ved prøveløslatelse fra fengsel kan det etter straffegjennomføringsloven § 43 annet ledd blant annet fastsettes vilkår om at den prøveløslatte skal overholde bestemmelser om bosted eller oppholdssted i periode med møteplikt dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Det følger av retningslinjer fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF-2002-9001) punkt 3.45 at med oppholdssted menes land, fylke, kommune, by og tettsted. Domfelte kan ikke oppholde seg utenfor det aktuelle området. I praksis betyr dermed et vilkår om bestemt oppholdssted at den prøveløslatte ikke kan forlate landet.

4.2 Andre lands rett

Etter den *svenske* passlagen 19 § kreves det tillatelse fra kriminalomsorgen for utstedelse av pass til personer som er under overvåkning etter dom på beskyttelsestilsyn («skyddstillsyn») eller er løslatt med vilkår fra fengsel («villkorlig frigivning från fängelse»). Tillatelse skal nektes dersom det er skjellig grunn til å anta at den dømte vil hengi seg til kriminell virksomhet i utlandet, at personen ved å reise utenlands vil unndra seg fortsatt gjennomføring av den idømte reaksjonen eller dersom reisen ellers vil motvirke personens tilpasning til samfunnet.

Etter den *danske* pasloven § 2 stk. 3 kan politiet nekte å utstede eller inndra pass når utreise vil stride mot bestemmelser i lovgivningen som har til formål å sikre en persons tilstedeværelse i landet, inntil personen har oppfylt forpliktelsene overfor det offentlige eller overfor private.

4.3 Departementets forslag

Departementet er kjent med at personer som er prøveløslatt med vilkår har fått utstedt pass, og deretter har reist ut av landet i strid med ilagte vilkår. At pass har blitt utstedt kan skyldes både at passmyndigheten ikke har hatt kjennskap til de ilagte vilkårene, og at nektelse er vurdert som et uforholdsmessig inngrep. Politidirektoratet og

Kriminalomsorgsdirektoratet har høsten 2017 etablert nye rutiner for å sikre at passmyndigheten får kjennskap til personer som er prøveløslatt med vilkår om ikke å forlate landet.

For å sikre at de ilagte vilkårene overholdes, foreslår departementet endringer i passloven § 5 slik at pass *skal* nektes utstedt i tilfeller der personer er prøveløslatt fra fengsel eller forvaring med vilkår om ikke å forlate landet. Gyldig pass kan dermed også tilbakekalles, jf. passloven § 7.

Prøveløslatte kan ha behov for pass for å legitimere seg, uavhengig av et ønske om utreise fra Norge. Departementet legger imidlertid avgjørende vekt på risikoen for at passutstedelse vil kunne undergrave vilkårene for prøveløslatelsen. Når man etter hvert kan få utstedt nasjonalt ID-kort uten reiserett, vil det ikke lenger være behov for å utstede pass til bruk som legitimasjonsdokument i Norge. Departementet kan heller ikke se at det er andre, legitime grunner til å få utstedt pass og nasjonalt ID-kort med reiserett når søkeren ikke kan reise ut av landet fordi det følger av innskrenkninger pålagt i forbindelse med prøveløslatelse fra fengsel og forvaring. Personer som er nektet pass og nasjonalt ID-kort med reiserett vil likevel ha rett til å få utstedt et nasjonalt ID-kort uten reiserett.

Forslaget er begrenset til å gjelde personer som prøveløslates fra forvaring og fra fengsel med vilkår, men de samme hensyn kan gjøre seg gjeldende også for de øvrige alternativene i passloven § 5 annet ledd bokstav b. Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på om også innskrenkninger pålagt i forbindelse med betinget dom, samfunnsstraff, dom på tvungent psykisk helsevern og betinget påtaleunntatelse bør medføre at pass og nasjonalt ID-kort med reiserett *skal* nektes utstedt.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

Forslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om at pass til personer som er prøveløslatt med vilkår *skal* nektes, og en adgang til å nekte pass til mindreårige av hensyn til den mindreårige selv, vil medføre at flere pass vil tilbakekalles årlig. Det er vanskelig å gi noe konkret antall på hvor mange pass som vil bli nektet utstedt eller tilbakekalt som følge av forslagene, men departementet legger til grunn at antallet ikke vil være større enn at det kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

Lovendringer

Passloven § 4 skal lyde:

§ 4 Pass til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne

Til *mindreårige* under 18 år utstedes ikke pass uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Har foreldrene felles foreldreansvar *for den mindreårige*, må

begge samtykke, *med mindre barneloven gir adgang for en av foreldrene til å reise ut av landet med barnet uten den andres samtykke. I tilfeller som omfattes av barnevernloven § 4-31 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge*, skal samtykke kun innhentes fra barneverntjenesten.

Til person som er fratatt rettslig handleevne, utstedes ikke pass uten samtykke fra vergen.

Pass kan i særlige tilfeller utstedes til person som nevnt i første og annet ledd uten samtykke dersom *det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.*

Passloven § 5 første og annet ledd skal lyde:

Pass skal ikke utstedes

- a) dersom søkeren er etterlyst, er besluttet pågrepet eller varetektsfengslet eller har samtykket i innlevering av pass etter straffeprosessloven kapittel 14;
- b) når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11 eller konkursloven § 102;
- c) når det foreligger lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som innebærer at utreise vil være *ulovlig*;
- d) *dersom søkeren ikke kan reise ut av landet fordi det følger av innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ 45 og 46 eller straffegjennomføringsloven § 43.*

Pass kan nektes utstedt dersom søkeren ikke kan reise ut av riket fordi det følger av

- a) dom, kjennelse eller annen lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som pålegger frihetsberøvelse;
- b) innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ 34, 39, 48, 52 og 62 (jf. lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern § 5-3) *eller* straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

Passloven § 5 tredje ledd ny bokstav g skal lyde:

Også ellers kan pass nektes utstedt dersom

[...]

- g) *det er grunn til å tro at en mindreårig vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse.*

Passloven ny § 7 a skal lyde:

§ x *Underretningsplikt til kommunens barneverntjeneste*

Passmyndigheten skal straks underrette kommunens barneverntjeneste om vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass etter § 5 tredje ledd bokstav g jf. § 7 første ledd bokstav b.

ID-kortloven § 4 første ledd skal lyde:

For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige under 18 år og personer uten rettslig handleevne kreves samtykke fra verge. Har foreldrene felles foreldreansvar for den mindreårige, må begge samtykke, med mindre barneloven gir adgang for en av foreldrene til å reise ut av landet med barnet uten den andres samtykke. *I tilfeller som nevnt i barnevernloven § 4-31 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke kun innhentes fra barneverntjenesten.*

ID-kortloven § 5 første og annet ledd skal lyde:

Nasjonalt ID-kort med reiserett skal ikke utstedes

- a) når søkeren er etterlyst med henblikk på pågrepelse, er besluttet pågrepet eller varetektsfengslet eller har samtykket i innlevering av pass etter straffeprosessloven kapittel 14
- b) når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11 eller konkursloven § 102
- c) når det foreligger lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som innebærer at utreise vil være *ulovlig*
- d) *dersom søkeren ikke kan reise ut av landet fordi det følger av innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ 45 og 46 eller straffegjennomføringsloven § 43.*

Nasjonalt ID-kort med reiserett kan nektes utstedt når søkeren ikke kan reise ut av riket fordi det følger av

- a) dom, kjennelse eller annen lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som pålegger frihetsberøvelse
- b) innskrenkninger pålagt i henhold til straffeloven §§ 34, 39, 48, 52 og 62 (jf. psykisk helsevernloven § 5-3) *eller* straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

ID-kortloven § 5 tredje ledd ny bokstav e skal lyde:

Nasjonalt ID-kort med reiserett kan også nektes utstedt når [...]

- e) *det er grunn til å tro at en mindreårig vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse.*

ID-kortloven ny § 8 a skal lyde:

§ x *Underretningsplikt til kommunens barneverntjeneste*

ID-kortmyndigheten skal straks underrette kommunens barneverntjeneste om vedtak om nektelse eller tilbakekall av nasjonalt ID-kort med reiserett etter § 5 tredje ledd bokstav e jf. § 8 første ledd bokstav a.

[Forskriftsendringer](#)

Passforskriften § 12 a første punktum skal lyde:

Vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass etter passloven § 5 tredje ledd bokstav f og g jf. § 7 første ledd bokstav b skal ikke ha lenger varighet enn nødvendig, og kan ikke ha lenger varighet enn 1 år.

Utlendingsforskriften § 12-9 annet ledd skal lyde:

Norsk utenriksstasjon som er gitt myndighet til å utstede pass til norske statsborgere, kan utstede passérbrev for innreise i riket når særlige grunner foreligger, forutsatt at innehaveren allerede har tillatelse til opphold i riket. *Passloven § 4 gjelder tilsvarende for utstedelse av passérbrev for innreise til riket til barn under 18 år.*

Utlendingsforskriften § 12-12 første ledd skal lyde:

Det skal ikke utstedes reisebevis eller utlendingspass til barn under 18 år uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Har foreldrene felles foreldreansvar, må begge samtykke. Reisebevis eller utlendingspass kan likevel utstedes til barn med bare den ene av foreldrenes samtykke i tilfeller der vedkommende i henhold til barneloven har anledning til å ta barnet ut av landet uten den andres samtykke. *I tilfeller som nevnt i barnevernloven § 4-31 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke bare innhentes fra barneverntjenesten.*