

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:
24/503

Vår referanse:
24/51565 - 20

Sted, dato:
Oslo, 06.06.2024

Politidirektoratets hørings svar - Inkorporering av CRPD i norsk lov

Politidirektoratet viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 5. mars 2024 der utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov ble sendt på høring. Høringsfristen er 5. juni 2024.

Politidirektoratet har forelagt høringen for, og mottatt innspill fra, Øst og Oslo politidistrikter, som pass- og ID-kortmyndighet og behandlere av et stort antall saker knyttet til pass og ID-kort. Deres innspill følger vedlagt.

Politidirektoratet stiller seg generelt positive til endringer som innebærer at funksjonshindredes vern og rettigheter styrkes og realiseres. Politidirektoratet har, i likhet med politidistriktene, avgrenset sitt hørings svar til å gjelde de endringene utvalget foreslår i passloven og ID-kortloven. Vi viser til innspillene vi har mottatt fra Øst og Oslo politidistrikt, som vil kommenteres underveis i vårt hørings svar. Vi vil i det følgende gi våre merknader til endringsforslagene i passloven og ID-kortloven.

Politidirektoratets merknader

Til foreslåtte endringer i passloven § 4 og ID-kortloven § 4 – Del I punkt 10.6, 15.2, 15.3, 16.2, 16.3, 17.2 og Del II, punkt 18.4.2.

Utvalget foreslår at det generelle kravet til vergens samtykke oppheves i passloven § 4 andre ledd og det foreslås endringer i ID-kortloven § 4. Bestemmelsene slår fast at det kreves samtykke fra verge ved utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne.

Etter Politidirektoratets syn vil ikke utvalgets endringsforslag innebære noen realitetsendring ettersom at bestemmelsene tolkes og praktiseres strengt av pass- og ID-kortmyndigheten. Samtykkekravet i passloven og ID-kortloven er etter ordlyden videre enn det som er dagens praksis, som utvalgets forslag vil være i tråd med. Som belyst av

Oslo og Øst politidistrikt i deres innspill, praktiseres bestemmelsene slik at samtykkekravet kun gjelder der fratakelsen av rettslig handleevne gjelder forhold knyttet til pass og/eller nasjonalt ID-kort med reiserett. En slik forståelse av bestemmelsene er også i tråd med Statsforvalteren i Oslo og Viken sin praksis ved behandling av saker om fratakelse av rettslig handleevne. Reguleringen av samtykkekravet i særlovgivningen har derfor ikke et selvstendig grunnlag utover reguleringen i vergemålsloven.

Politidirektoratet er likevel usikker på om den beste løsningen er at reguleringen oppheves i sin helhet. Et alternativ vil kunne være å endre bestemmelsene slik at disse konkretiseres til å gjelde fratakelse av rettslig handleevne for forhold knyttet til pass og ID-kort med reiserett. Et annet alternativ vil kunne være i lovteksten å henvise til vergemålslovens bestemmelser. En slik tydeliggjøring i regelverket vil gi forutberegnelighet for den det gjelder, samt tilgjengelighet i regelverket for den enkelte rettsanvender eller saksbehandler.

Til forslag om opphevelse av passloven § 5 tredje ledd bokstav d – Del I, punkt 10.6, 15.2, 16.2 og Del II, Artikkel 18

Utvalget foreslår at passloven § 5 tredje ledd bokstav d oppheves. Bestemmelsen åpner for nektelse av pass dersom søkeren er "alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet". Utvalget mener at nektelse av pass er en begrensning i bevegelsesfriheten som innebærer et generelt reiseforbud og at bestemmelsen antakelig strider med CRPD artikkel 18. Det foreslås at nektelse av pass må kobles til fratakelse av rettslig handleevne slik at avgjørelsen treffes av en domstol og det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen. En slik endring vil medføre at utstedt pass heller ikke av samme grunner kan tilbakekalles etter passloven § 7 første ledd bokstav b.

Politidirektoratet ser at pass (eller nasjonalt ID-kort med reiserett) er en viktig del av bevegelsesfriheten og at bestemmelsen utgjør en begrensning i bevegelsesfriheten. Vi stiller likevel spørsmål ved om nektelse av pass er en begrensning som innebærer et generelt reiseforbud. Nordiske borgere har blant annet passfrihet i Norden. Mangel på pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett vil i praksis ikke kunne hindre en person fra å reise ut av Norge dersom vedkommende ønsker. Videre bemerker vi at vedtak om nektelse av pass etter passloven § 5, og øvrige nektelsesgrunner i passloven og ID-kortloven, skal være saklig begrunnet, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, i tråd med blant annet EMKs tilleggsprotokoll 4. Retten til pass står sterkt og det skal tungtveiende grunner til for nektelse og tilbakekall av pass.

Passloven § 5 tredje ledd bokstav d angir to alternative avslagsgrunner, herunder "alvorlig sinnslidelse" og "psykisk utviklingshemmet". Bestemmelsen oppstiller videre et tilleggsvilkår om at vedkommende ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Nektelsen må også være forholdsmessig, jf. passloven § 5 fjerde ledd.

I likhet med distriktene, mener Politidirektoratet at passloven § 5 tredje ledd bokstav d bør endres fremfor å oppheves i sin helhet. Det er fremdeles et behov for en bestemmelse som ivaretar politiets forebyggende arbeid og hensynene bak bestemmelsen, og som samtidig ivaretar konvensjonsbestemmelsene.

Politidirektoratet slutter seg til utvalgets forslag hva gjelder alternativet "psykisk utviklingshemmet". Direktoratet ser liten grunn til at passloven skal åpne for begrensninger i passutstedelse til personer som er psykisk utviklingshemmet. Etter direktoratets mening er dette personer som allerede ivaretas på en god måte og bestemmelsen har derfor liten praktisk betydning for denne gruppen. Direktoratet ser

også svært få klagesaker knyttet til denne delen av bestemmelsen, som indikerer at den benyttes i kun et fåtall av saker. Etter dialog med Oslo og Øst politidistrikt, er vi videre kjent med at det er svært få saker som behandles i distriktene som fører til avslag etter dette alternativet. Når det gjelder alternativet "alvorlig sinnslidende" mener direktoratet, i likhet med distriktene, at bestemmelsen ivaretar viktige hensyn og muliggjør politiets forebyggende arbeid. Dette først og fremst av hensyn til vedkommendes egne sikkerhet og ivaretagelse, deretter av hensyn til samfunnets behov for beskyttelse for øvrig. En fullstendig opphevelse vil kunne få flere uønskede konsekvenser, og vanskeliggjøre ivaretagelsen av den enkelte og politiets forebyggende arbeid.

Politidirektoratets rundskriv RPOD-2020-8-3 punkt 6.3.5 gir pass- og ID-kortmyndigheten retningslinjer for behandling av saker etter passloven § 5 tredje ledd bokstav d. Her fremkommer det at helsepersonell er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning når det gjelder vurderingskriteriene etter bestemmelsen. Det vises også til at pass- og ID-kortmyndigheten bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell.

Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt viser i sine innspill til konkrete eksempler hvor en opphevelse av bestemmelsen vil få uheldige konsekvenser. Oslo politidistrikt viser blant annet til følgende:

Pass- og ID-kortmyndigheten i Oslo mottar noen bekymringsmeldinger fra helsepersonell vedrørende personer som er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. På den annen side mottar vi flere tilbakemeldinger fra helsepersonell om at det ikke bør utstedes reisedokumenter, når vi anmoder søkere om ytterligere opplysninger. Noen søkere har vært i dialog med helsevesenet før det fremmes søknad om reisedokument og vi oppfatter nåværende ordning med anmodning om ytterligere opplysninger for å være en etablert praksis. Eksempelvis har vi tilfeller hvor helsepersonell orienterer om at de har ventet på anmodningen fra politiet når denne besvares. Vi setter stor lit til uttalelser fra helsepersonell som kjenner søkeren og innehaveren av reisedokumentet, og legger til grunn at de forut for at de uttaler seg foretar grundige vurderinger av vedkommende sin helsetilstand, herunder særskilt adferd sett i sammenheng med eventuell medisiner og lignende.

Opphevelse av passloven § 5 tredje ledd bokstav d vil også føre til at pass heller ikke kan tilbakekalles i medhold av bestemmelsen i passloven § 7 første ledd bokstav b. Dette vil også gjelde saker som er akutte og tidskritiske. Øst politidistrikt uttaler:

Også i forbindelse med nært forestående reiser fra flyplasser har vi hatt eksempler på at tilbakekall av pass har vært ansett som et godt egnet virkemiddel for å stanse en utenlandsreise for denne gruppen. Distriktet har hatt saker der ulike funksjoner på flyplassen har tatt kontakt med politiet og bedt om bistand knyttet til en person som har hatt en oppførsel som kunne indikere alvorlig sinnslidelse og ikke klarte å ta vare på seg selv på flyplassen. Eller at personen har utagert på flyplassen eller på flyet, og politiet har blitt tilkalt for å kunne trygge sikkerheten for øvrige passasjerer. Der personen har kjent helsehistorikk knyttet til alvorlig sinnslidelse har passmyndigheten, etter en konkret vurdering, i enkelte tilfeller landet på at det er grunnlag for å beslaglegge personens pass etter passloven § 7 tredje ledd. Et slikt beslag, der vilkårene i passloven § 5 tredje ledd bokstav d antas å være oppfylt, vil hindre personen i å reise der og da. Beslaget vil kun bli opprettholdt med et tilbakekall dersom vilkårene er tilstede og det anses forholdsmessig. Dersom det ikke lenger vil være anledning til å

beslaglegge pass i slike tilfeller antar vi at slike situasjoner oftere må løses med å kontakte helsevesenet for bistand. Distriktet mener at en opphevelse av bestemmelsen vil føre til at politiet mister et viktig forebyggingsverktøy i slike akutte tilfeller ved en nært forestående reise.

En eventuell opphevelse av bestemmelsen vil vanskeliggjøre politiets mulighet til å verne personer i sårbare situasjoner og utøve effektivt forebyggende arbeid. En opphevelse vil også kunne være i konflikt med andre menneskerettslige forpliktelser som staten er bundet av. Selv om bestemmelsen gir adgang til å gjøre inngrep i bevegelsesfriheten, må denne rettigheten balanseres mot andre grunnleggende menneskerettigheter vedkommende har og som skal ivaretas. Eksempelvis plikter staten å iverksette tiltak for å verne om personens liv, helse og integritet, samt beskytte og sikre vedkommendes sikkerhet. Disse hensynene er dagens bestemmelse egnet til å ivareta.

Utvalget foreslår at nektelse av pass bør kobles sammen med fratakelse av rettslig handleevne knyttet til søknad om pass og nasjonalt ID-kort. Direktoratet mener en slik tilnærming kan være problematisk av flere grunner. Fratakelse av rettslig handleevne vil i de aller fleste tilfeller oppleves som et mer inngripende tiltak enn nektelse av pass. Dette vil dermed stå i strid med minste inngreps prinsipp. Løsningen utvalget skisserer er etter vår mening ikke egnet til å ivareta personen selv, uten at det iverksettes inngripende tiltak. Dette kan føre til at personer med alvorlig psykisk sykdom, som ikke kan ta vare på seg selv i utlandet, utsetter seg selv og andre for større risiko enn nødvendig. Direktoratet er også usikker på hvorvidt fratakelse av rettslig handleevne er et effektivt verktøy i saker av tidskritisk karakter.

Videre bemerker Politidirektoratet at utvalgets skisserte løsning vil kunne begrense muligheten for fornyede vurderinger av passnektelse. Søknad om pass kan fremmes på ethvert tidspunkt og det skal foretas en fornyet nåtidsvurdering basert på de opplysningene som foreligger på vedtakstidspunktet. Det er usikkert hvorvidt en avgjørelse fra domstolen kan gi tilsvarende mulighet til en fornyet nåtidsvurdering.

Politidirektoratet mener det er behov for en bestemmelse som fremdeles åpner for nektelse og tilbakekall av pass for personer som er alvorlig sinnslidende og ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Bestemmelsen i passl. § 5 tredje ledd bokstav d er egnet til å ivareta personen selv, og ivareta politiets forebyggende rolle, jf. politiloven § 1.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har kommentert at antallet som berøres av endringsforslagene er så lavt, at også de samlede konsekvensene vil bli marginale. Det vises i den forbindelse til en artikkel fra Dagsavisen hvor det anslås at politidistriktene i 2019 avsto åtte søknader i henhold til passloven § 5 tredje ledd bokstav d.

Politidirektoratet mener anslaget ikke kan være reelt. Direktoratet har ikke tilstrekkelig gode oversikter over antall klagesaker etter bestemmelsen, men basert på manuelle tellinger anslås det at direktoratet i 2023 behandlet rundt 15 klagesaker og rundt 10 klagesaker året før. Som klageorgan er ikke direktoratets oversikter egnet til å gi et tilstrekkelig godt bilde. Øst politidistrikt har i sitt innspill vist til følgende:

Øst politidistrikt mener at tallene umulig kan være det reelle antallet personer som omfattes av bestemmelsen per år for hele landet. Distriktet har ingen nøyaktig statistikk å vise til for denne bestemmelsen, men vil anslå at vi i vårt distrikt alene vurderer avslag/tilbakekall og ber om helseopplysninger i ca. 20 til 30 saker per år. Antall vedtak er noe lavere, men omfatter likevel flere enn antallet utvalget opererer

med fra Øst politidistrikt alene. I tillegg vil vi påpeke at tallene utvalget har vist til, ikke omfatter eventuelle tilbakekall av pass.

En opphevelse av bestemmelsene kan tenkes å lette noe på ressursituasjonen i forvaltningen, ettersom disse sakene ofte er noe tidkrevende, sammenlignet med andre saker etter passloven § 5. En endring av regelverket vil sannsynligvis føre til økte utfordringer for grensekontroll, flyplasser, helsepersonell etc. Det er også sannsynlig at en opphevelse vil medføre en økning i personer som har behov for bistand til hjemreise og en økt ressursbruk ved utenriksstasjonene.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Kristin Holter Næss
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - inkorporering av CRPD i norsk lov - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - inkorporering av CRPD i norsk lov - Oslo politidistrikt



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/51565-8

Vår referanse:
24/67851 - 2

Sted, dato:
Ski, 16.05.2024

Innspill til høring om forslag til inkorporering av CRPD i norsk lov

Øst politidistrikt viser til brev fra Politidirektoratet (POD) av 25.03.2024 vedrørende Kultur- og likestillingsdepartementet sitt forslag om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

Frist for merknader til POD er innen den 16.05.2024.

Innledningsvis vil vi bemerke at vi er positive til at det arbeides med at CRPD skal inkorporeres i norsk lov. Vi mener det ikke ligger til Øst politidistrikt å kommentere hvorvidt inkorporering skal skje, og i hvilken lov det eventuelt bør skje.

I høringsforslaget er det foreslått å gjøre endringer i passloven og ID-kortloven. Det er blant annet lagt opp til at ett av alternativene for nektelse av pass i passloven § 5 tredje ledd bør oppheves. Som pass- og ID-kortmyndighet ønsker vi å gi et innblikk i hvordan vi arbeider og hvordan de foreslåtte opphevede bestemmelsene vurderes av passmyndigheten i dag. I det følgende vil vi kommentere på de enkelte punktene i rapportene fra ekspertutvalgets utredning knyttet til forslag til lovendringer i passloven og ID-kortloven. Vi vil også vi komme med noen innspill til de administrative og økonomiske konsekvensene vi mener vil følge av en opphevelse av passloven § 5 tredje ledd bokstav d.

Kommentarer til Del I, punkt 15.2, 16.2, 15.3, 16.3 og Del II, Artikkel 18 – Endringer og opphevelser i passloven § 4 og ID-kortloven § 4 vedrørende krav om vergens samtykke til personer som er fratatt rettslig handleevne

Det er i utredningen foreslått å oppheve det generelle kravet til vergens samtykke ved utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne. Utvalget peker på at ifølge forarbeidene til vergemålsloven gjelder kravet om vergens samtykke for personer som helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne uavhengig av området for eller omfanget av fratakelse av handleevnen. Utvalget skriver

senere at et slikt generelt krav ikke er i samsvar med minste middels prinsipp og Norges tolkningserklæring til artikkel 12.

Vi bemerker at hensynet bak regelen er å sikre at personer som ikke er samtykkekompetente, ikke får utstedt pass uten vergens samtykke. Vi viser videre til at det ikke er mange norske statsborgere som er fratatt rettslig handleevne, og det er enda færre der fratakelsen også omfatter forhold rundt pass/nasjonalt ID-kort med reiserett.

Øst politidistrikt vil i den forbindelse peke på at distriktet praktiserer bestemmelsene slik at det kun er i de tilfellene der fratakelsen av rettslig handleevne omfatter forhold rundt pass og/eller ID-kort med reiserett at kravet til verges samtykke vil få avgjørende praktisk betydning. En slik praktisering gjøres i tråd med hvordan vi forstår at Statsforvalteren i Oslo og Viken behandler saker om fratakelse av rettslig handleevne og forholdet til pass/nasjonalt ID-kort med reiserett. I samsvar med hva utvalget skriver under del II, punkt 18.4.2, mener vi det ikke er nødvendig med nåværende presisering av et samtykkekrav i de aktuelle bestemmelsene. For de sakene der fratakelsen av den rettslige handleevnen omfatter utstedelse av pass/nasjonalt ID-kort med reiserett kan ikke vergehaveren søke på egne vegne. Vi er derfor enige i opphevelsene slik de er foreslått.

Våre erfaringer med Statsforvalteren i Oslo og Viken er hentet fra enkeltsaker i eget distrikt. Vår forståelse av deres praksis er at det skal mye til for at vedkommende blir fratatt rettslig handleevne knyttet til samtykke til utstedelse av pass/nasjonalt ID-kort med reiserett. Vi har et par eksempler på at Statsforvalteren har kontaktet oss og uttrykt en bekymring rundt hvorvidt en person som ikke er fratatt rettslig handleevne rundt pass bør reise på en aktuell reise. De har derfor bedt passmyndigheten om å gjøre en vurdering rundt nektelse av pass eller tilbakekall av gyldig pass i medhold av passloven § 5 tredje ledd bokstav d. Slik vi har forstått Statsforvalteren mener de det er mindre inngripende å nekte pass midlertidig knyttet til en nært forestående reise, enn å utvide fratakelsen av rettslig handleevne også til å omfatte pass og nasjonalt ID-kort med reiserett.

Kommentarer til Del I, punkt 10.6, 15.2, 16.2 og Del II, Artikkel 18 – Opphevelse av passloven § 5 tredje ledd bokstav d

Utvalget mener det er i strid med CRPD artikkel 18 å ha en hjemmel i passloven som knytter adgang til å nekte eller tilbakekalle pass fordi man ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, til visse nærmere angitte funksjonsnedsettelse. Utvalget mener videre at nektelse av pass/nasjonalt ID-kort med reiserett er en begrensning i bevegelsesfriheten som innebærer et generelt reiseforbud. På denne bakgrunnen mener utvalget at vurderingen av forholdet til blant annet artikkel 5 i konvensjonen bør ligge til domstolen, og ikke til passmyndigheten. Passloven § 5 tredje ledd bokstav d foreslås derfor opphevet. Endringen vil bety at pass heller ikke vil kunne tilbakekalles av samme grunn med hjemmel i § 7 første ledd bokstav b.

Øst politidistrikt mener at ordlyden i passloven § 5 tredje ledd bokstav d, bør endres ved en eventuell inkorporering av konvensjonen, og ikke kun oppheves. Vi mener at det er et klart behov for en bestemmelse som fortsatt muliggjør politiets forebyggende arbeid og ivaretar hensynene bak bestemmelsen, samtidig som Norge kan ivareta sine konvensjonsforpliktelser.

Distriktet vil videre understreke at retten til pass står sterkt, og er lovfestet i passloven § 1. Det fremgår også av forarbeidene til passloven at det har vært lovgivers ønske å styrke den grunnleggende menneskerettigheten om å kunne forlate sitt eget land. For

alle som fyller de grunnleggende vilkårene for pass (godtgjort identitet og norsk statsborgerskap), er utgangspunktet derfor at det skal svært mye til for at politiet kan nekte personen pass. Det er også slik distriktet praktiserer lovverket, ettersom nektelse av pass/nasjonalt ID-kort med reiserett oppleves som meget inngripende for den det gjelder.

Vi mener det ikke er helt tydelig at regelen om å nekte pass for de som omfattes av passloven § 5 tredje ledd bokstav d i realiteten statuerer et generelt reiseforbud. Det er blant annet passfrihet for nordiske borgere i Norden. Vi tenker derfor at nektelse av pass og mangel på reisedokumenter i praksis ikke vil kunne hindre en person i å reise ut av Norge om personen ønsker det. Vi ser at retten til bevegelsesfrihet satt opp mot besittelse av pass og det å reise hvor man vil, kan representere en utfordring om man ikke innehar pass. Likevel mener vi at retten til å forlate eget land ikke kan sies å være hindret av at man ikke får utstedt et pass.

Videre vil vi også fremheve at alle norske borgere har rett til å fremme en søknad om pass på ethvert tidspunkt og passmyndigheten vil alltid foreta en nåtidsvurdering av om det er grunnlag for å nekte utstedelse av et reisedokument. Dersom passmyndigheten mener det er grunnlag for å nekte pass/ID-kort med reiserett vil personen alltid kunne få utstedt et legitimasjonsdokument i form av et nasjonalt ID-kort uten reiserett.

Basert på utvalgets vurderinger mener vi som nevnt, at lovgiver bør endre ordlyden i passloven § 5 tredje ledd bokstav d ved en eventuell inkorporering av konvensjonen. Hvis bestemmelsen oppheves, ser vi som passmyndighet, en del utfordringer med en persongruppe som vil ha et reisepensje, men som av ulike årsaker ikke klarer å ta vare på seg selv i utlandet. En eventuell opphevelse av bestemmelsen vil derfor føre til at politiet mister et virkemiddel for å kunne ivareta sin funksjon som forebygger av uønskede hendelser og alvorlige ulykker. Lovgiver bør på denne bakgrunnen se på alternative muligheter for å kunne nekte pass eller eventuelle andre virkemidler for å ivareta disse hensynene på en god måte i fremtiden.

Vi forstår videre at utvalget er usikre på om passmyndigheten er riktig myndighet til å vurdere nektelse av pass/utreisemuligheter for denne gruppen. Dersom en slik oppgave ikke lenger skal ligge til passmyndigheten mener vi det er viktig at lovgiver vurderer en ordning som effektivt og rettssikkert kan vurdere slike spørsmål i akutte og tidskrisiske situasjoner. For å illustrere behovet for en nærmere oppfølging av en eventuell opphevelse ønsker vi å si litt om hvordan politiet og passmyndigheten vurderer passloven § 5 tredje ledd bokstav d i dag. Og videre hvordan passmyndigheten bruker reglene om nektelse/tilbakekall av pass som et viktig ledd i vår forebyggende virksomhet for å beskytte den gruppen som omfattes av bestemmelsen.

Alle saker hvor det er tvil om en person skal nektes pass/ID-kort eller få sitt reisedokument tilbakekalt, skal behandles av politidistriktene sine vedtakslinjer. Alle distrikter har en vedtakslinje med juridisk kompetanse som er andrelinje for alle saker og spørsmål om pass og ID-kort.

Til Øst politidistrikt ligger nasjonal vedtakslinje (NVL). NVL er et nasjonalt bistandsorgan for pass og ID-kort som består av totalt 18 jurister. NVL veileder og bistår øvrige politidistrikter, Sysselmasteren på Svalbard og alle norske utenriksstasjoner i saker om pass og nasjonale ID-kort. NVL har vedtaksmyndighet i saker om pass og nasjonale ID-kort utenfor ordinær åpningstid for politiet og i visse sakstyper for utenriksstasjonene. Vi viser herunder til at NVL også særskilt vurderer saker om nødpass vedrørende norske statsborgere som må hjemsendes fra utlandet på bakgrunn av alvorlig psykisk sykdom.

Distriktet har derfor et sterkt juridisk kompetansemiljø som har god kunnskap om den foreslått opphevede bestemmelsen i passloven.

Med unntak av de absolutte nektelsesgrunnene for pass som følger av passloven § 5 første ledd, der utstedelse av pass vil være lovstridig, er de øvrige nektelsesgrunnene i passloven § 5 andre og tredje ledd basert på et kan-skjønn og underlagt en konkret forholdsmessighetsvurdering etter § 5 fjerde ledd. Selv om vilkårene for å nekte personen et reisedokument er oppfylt, vil passmyndigheten i mange saker likevel komme frem til at det ikke vil være forholdsmessig å nekte personen pass. Videre har passloven en snever unntaksbestemmelse i § 5 femte ledd for særlige tilfeller som tilsier at en person som nektes ordinært pass, likevel kan gis et pass med begrenset gyldighetstid.

Bestemmelsen i passloven § 5 tredje ledd bokstav d angir to kumulative vilkår som begge må være oppfylt for at pass kan nektes. Regelen er ikke en skal-bestemmelse, og den fungerer heller ikke som en skal-bestemmelse i praksis. Det er passmyndigheten som har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt. Det sterkeste hensynet bak en regel om nektelse av pass etter § 5 tredje ledd bokstav d, er å beskytte vedkommende det gjelder mot å utsette seg for fare for eget liv og helse i utlandet.

Helsepersonell har i dag en mulighet til å melde ifra til passmyndigheten dersom det foreligger reell/objektiv bekymring rundt at en alvorlig psykisk syk reiser ut av landet. Distriktet har årlig eksempler på saker der helsepersonell har tatt kontakt med passmyndigheten angående alvorlig psykisk syke hvor de har uttrykt stor bekymring vedrørende for eksempel en innlagt pasient og forklart at det er stor unndragelsesfare for personen og vedkommende ikke bør få reise til utlandet. Ofte vil det fra et medisinsk ståsted være et mindre inngripende tiltak å få passmyndigheten til å nekte eller tilbakekalle pass, da helsepersonell ellers må ty til tvangsmidler for å forhindre at en person som av hensyn til sin egen og andres sikkerhet ikke skal reise ut av landet på et gitt tidspunkt. Videre har vi erfaringer med å bli kontaktet av helsepersonell om personer med psykiske funksjonsnedsettelse som er i fare for å bli utnyttet idet de har overført store summer til angivelige kjærester i utlandet og som planlegger å reise utenlands for å treffe dem.

Passmyndigheten mottar også enkelte henvendelser fra nær familie eller andre nære med inngående kjennskap til personens helsesituasjon, funksjonsnivå mv. Disse er bekymret for personen i forbindelse med planlagte reiser til utlandet. De nærstående ønsker ofte at politiet tilbakekaller passet til personen da de mener det i tilstrekkelig grad vil kunne begrense de forestående reisemulighetene. Familiemedlemmene tenker ofte også at tilbakekall av pass vil oppleves mindre inngripende for personen enn å måtte kontakte helsevesenet for bistand eller kontakte Statsforvalteren for å få vurdert vergemål/fratakelse av rettslig handleevne.

Ved alle henvendelser fra helsepersonell og familiemedlemmer er det passmyndigheten som vil foreta vurderingen av om vilkårene for å nekte/tilbakekalle pass er oppfylt etter en konkret helhetsvurdering. Noen ganger vil et tilbakekall kun være nødvendig og forholdsmessig i en gitt periode eller rundt en konkret reise. Uansett hva som er årsaken til et tilbakekall vil passmyndigheten kun nekte pass ved en senere ny søknad dersom vilkårene for passnektelse fortsatt er tilstede.

Også i forbindelse med nært forestående reiser fra flyplasser har vi hatt eksempler på at tilbakekall av pass har vært ansett som et godt egnet virkemiddel for å stanse en utenlandsreise for denne gruppen. Distriktet har hatt saker der ulike funksjoner på flyplassen har tatt kontakt med politiet og bedt om bistand knyttet til en person som har hatt en oppførsel som kunne indikere alvorlig sinnslidelse og ikke klarte å ta vare på seg

selv på flyplassen. Eller at personen har utagert på flyplassen eller på flyet, og politiet har blitt tilkalt for å kunne trygge sikkerheten for øvrige passasjerer. Der personen har kjent helsehistorikk knyttet til alvorlig sinnslidelse har passmyndigheten, etter en konkret vurdering, i enkelte tilfeller landet på at det er grunnlag for å beslaglegge personens pass etter passloven § 7 tredje ledd. Et slikt beslag, der vilkårene i passloven § 5 tredje ledd bokstav d antas å være oppfylt, vil hindre personen i å reise der og da. Beslaget vil kun bli opprettholdt med et tilbakekall dersom vilkårene er tilstede og det anses forholdsmessig. Dersom det ikke lenger vil være anledning til å beslaglegge pass i slike tilfeller antar vi at slike situasjoner oftere må løses med å kontakte helsevesenet for bistand. Distriktet mener at en opphevelse av bestemmelsen vil føre til at politiet mister et viktig forebyggingsverktøy i slike akutte tilfeller ved en nært forestående reise.

I forbindelse med søknader ser passmyndigheten i mange tilfeller at vilkåret om alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming er oppfylt, men at vi ikke har opplysninger i saken som skulle tilsa at vedkommende ikke kan ta vare på seg selv i utlandet. Vilråene for å nekte personen pass vil ikke være oppfylt, og vedkommende får følgelig utstedt et reisedokument.

Vi har også en del søknader årlig der en person kan ha en såpass alvorlig psykisk funksjonsnedsettelse at det er umulig for vedkommende å komme seg til utlandet på egenhånd, idet de verken klarer å skaffe seg en billett og fysisk dra til utlandet alene. Selv om vilråene for å nekte pass etter passloven § 5 tredje ledd bokstav d er tilstede, vil passmyndigheten etter en forholdsmessighetsvurdering komme til at det ikke er grunnlag for å nekte personen pass. I denne forholdsmessighetsvurderingen vil blant annet reisefølget og oppfølgingen som gis under reiser, oppbevaringen av pass og søkers eget ønske og behov for å reise være vektige momenter. Om personen er bosatt, studerer eller arbeider i utlandet vil være ytterligere sterke momenter som tilsier passutstedelse. Distriktet er enig i at det for denne gruppen vil være meget inngripende å tillegge funksjonsnedsettelsen alene avgjørende betydning i vurderingen av passnekt.

På den andre siden er vår erfaring at personer som er svert dårlige, men som "fungerer" fordi samfunnet ikke klarer å ta vare på alle, skaffer seg reisedokumenter og reiser ut av landet. Deretter havner de hos utenlandsk helsevesen, noen ganger med langvarige opphold på grunn av for eksempel psykoser. Andre kan være så alvorlig psykisk syke at de rett og slett ikke klarer å komme seg hjem på egenhånd. I noen tilfeller har vi sett at disse heller ikke har familie og/eller nettverk som kan etterlyse dem. Gjennom vårt samarbeid med norske utenriksstasjoner i forbindelse med utstedelse av nødpass har vi sett en del eksempler på saker der personer med alvorlig sinnslidelser er blitt hjemsendt fra utlandet, etter til dels svert ressurskrevende tiltak, koordinering og samarbeid mellom utenriktstjenesten, utenlandske myndigheter, og helsevesen. Slike hjemsendelser vil både være kostnadskrevende for norske myndigheter, men ikke minst svert krevende for den personen som må sendes hjem til helsehjelp i Norge.

Vi som passmyndighet ser et behov for en bestemmelse om nektelse/tilbakekall av pass som har som formål å ivareta den enkeltes og samfunnets behov for beskyttelse. Et vedtak om passnekt av hensyn til den enkeltes ivaretagelse er slik vi ser det mindre inngripende enn at det settes inn tvangstiltak ovenfor personen. Dersom formålet skal være hensynet til selvivaretagelse og beskyttelse av den det gjelder, samtidig som man skal unngå å påføre samfunnet kostnader, vurderer vi det som mer hensiktsmessig å kanskje heller se på en bestemmelse som knyttes opp mot selvivaretagelse i utlandet fremfor en eller flere funksjonsnedsettelser. Med andre ord at man kan vurdere passnekt i saker der det foreligger opplysninger som tilsier at vedkommende ikke vil kunne ta vare på seg selv i utlandet.

Videre mener vi det bør være en mulighet for å kunne tilbakekalle pass på bakgrunn av alvorlig psykisk sykdom i akutte tilfeller, f.eks. knyttet til utageringer på flyplassen/flyet som også kan være en fare for andre personers sikkerhet.

Opphevelsen av bestemmelsen vil berøre en mye større gruppe enn kun de få som er fratatt rettslig handleevne knyttet til pass og ID-kort. For gruppen som omfattes av ordlyden i dagens bestemmelse vil det også være helsepersonell som har uttalt til passmyndigheten at personen ikke vil kunne ta vare på seg selv i utlandet og ikke bør få utstedt et reisedokument på nåværende tidspunkt. Dette kan f.eks. være personer med lav sykdomsinnsikt og med kjent risiko for å ikke følge opp medisinbruk uten tett oppfølging. Videre kan en opphevelse også tenkes å være i konflikt med enkelte andre menneskerettighetsforpliktelser som staten også er bundet av, særlig om den ikke følges opp med en annen ordlyd. Vi tenker særlig på plikten til å iverksette tiltak som skal verne om personens liv, helse og integritet, og beskytte personen mot overgrep og utnyttelse.

Utvalget vurderer det til at man må knytte et eventuelt reiseforbud opp mot fratakelse av rettslig handleevne knyttet til pass og ID-kort. Vi ser argumentet om at adgangen til å nekte noen i å reise er så inngripende at det er legitimt å stille spørsmål rundt om det skal ligge til passmyndigheten å fatte en slik beslutning. Samtidig vil vi understreke at passmyndigheten og politiet ofte være ett av få kontaktpunkter for å kunne se en potensiell fare for personens liv og helse, spesielt i akutte tilfeller i forbindelse med konkrete reiser.

Avslutningsvis vil vi nevne at utlendingsforskriften § 12-1 og § 12-5, som knytter seg til utstedelse av norske reisedokumenter til utenlandske borgere, viser at reisedokumenter kan nektes dersom nektelsesgrunnene i passloven § 5 er tilstede. Dersom tredje ledd bokstav d i passloven § 5 oppheves, vil norske utlendingsmyndigheter miste muligheten til å kunne vurdere nektelse av reisedokumenter for denne gruppen. Politiet har ikke tall på hvor mange søknader som vurderes opp mot bestemmelsen eller antallet personer som årlig nektes reisedokument med dette grunnlaget. Vi mener likevel at de samme formålene som taler for å nekte reisedokumenter til norske borgere etter denne bestemmelsen, også vil være tilstede for utenlandske statsborgere med norske reisedokumenter.

Kommentarer til Del 1, punkt 17 – Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget viser til at opphevelsen av passloven § 5 tredje ledd bokstav d samlet sett vil ha marginale konsekvenser, og at det er få personer som omfattes av nektelsesgrunnen hvert år. Under punkt 17.2 vises det til at politidistriktene avslø åtte søknader på dette grunnlaget i 2019.

Øst politidistrikt mener at tallene umulig kan være det reelle antallet personer som omfattes av bestemmelsen per år for hele landet. Distriktet har ingen nøyaktig statistikk å vise til for denne bestemmelsen, men vil anslå at vi i vårt distrikt alene vurderer avslag/tilbakekall og ber om helseopplysninger i ca. 20 til 30 saker per år. Antall vedtak er noe lavere, men omfatter likevel flere enn antallet utvalget opererer med fra Øst politidistrikt alene. I tillegg vil vi påpeke at tallene utvalget har vist til, ikke omfatter eventuelle tilbakekall av pass.

Politiet ser at en opphevelse vil medføre noe mindre ressurser til saksbehandling hos passmyndigheten. Vi vil likevel påpeke at politiet vil miste muligheten til å jobbe forebyggende i forvaltningssporet for denne gruppen. En endring av regelverket vil mest sannsynlig også medføre økte utfordringer på andre områder som f.eks. grensekontroll,

avgangsområder flyplasser, flere hjemsendelser fra utlandet, helsepersonell som trolig må iverksette tvangstiltak oftere mv.

Med hilsen

Grethe Løland
Politiinspektør

Stine Granby Sorknes
Seniorrådgiver/jurist

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:
24/51565-8

Vår referanse:
24/68180 - 2

Sted, dato:
Oslo, 08.05.2024

Høringsinnspill - inkorporering av CRPD i norsk lov

Innledning

Vi viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 5. mars 2024. Politidirektoratet ber Oslo politidistrikt om høringsinnspill i brev av 25. mars. Frist for å oversende innspill til direktoratet er satt til 16. mai. Høringsuttalelsen er utarbeidet av Felles enhet for utlending og forvaltning i Oslo politidistrikt.

Høringen er en utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Det følgende høringsinnspillet er avgrenset til det som berører pass- og ID-kortmyndigheten.

Kravet om vergens samtykke der søkeren er fratatt rettslig handleevne, høringens punkt 10.6, 15.2, 15.3, 16.2, 16.3, 17.2 og 18.4.2

Utredningen viser til at dersom en person er fratatt rettslig handleevne skal det som hovedregel ikke utstedes reisedokument uten samtykke fra vergen, jf. passloven § 4 annet ledd og ID-kortloven § 4 første ledd.

Det er foreslått å oppheve bestemmelsen i passloven § 4 andre ledd og henvisningen til dette leddet i bestemmelsens siste ledd. Utvalget foreslår videre å endre ID-kortloven § 4 første ledd ved å fjerne "og personer uten rettslig handleevne" slik at bestemmelsen får ordlyden: "For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige under 18 år kreves samtykke fra verge".

Pass- og ID-kortmyndigheten i Oslo har vært i dialog med Statsforvalteren i Oslo og Viken vedrørende fratakelse av rettslig handleevne ved tidligere anledninger.

Når en person blir fratatt rettslig handleevne, blir vedkommende kun fratatt den rettslige handleevnen for det bestemte området hvor vedkommende har behov for ivaretagelse, og dette er som regel svært spesifikt. Et eksempel på dette er fratakelsen av rettslig handleevne på det økonomiske området begrenset til råderetten over den del av trygdeytelse og leieinntekt som skal dekke alle løpende utgifter til bolig, herunder kommunale utgifter, vedlikehold, strøm, forsikringer, telefon og betaling av gjeld.

Følgelig har det ikke vært avgjørende for pass- og ID-kortmyndigheten i Oslo om søker er fratatt rettslig handleevne, men hva som fremgår av domsslutningen. Dersom det skulle fremgå at søker er fratatt den rettslige handleevnen hva gjelder kontroll av reisevirksomhet og/eller vedkommende sin tilgang på reisedokumenter, anser vi dette som relevant for søknad om reisedokumenter. På nåværende tidspunkt er vi ikke kjent med at et slikt tilfelle finnes.

Følgelig støtter vi forslaget om å oppheve det generelle kravet om vergens samtykke ved utstedelse av reisedokumenter til personer som er fratatt rettslig handleevne. Eventuelt at man endrer ordlyden i bestemmelsene, for å sikre at det er tydelig i hvilke tilfeller det er behov for å innhente samtykke.

Funksjonsnedsettelse som passhindring, høringspunkt 10.6, 15.2, 15.3, 16.2, 17.2 og 18.4.3

Det er foreslått å oppheve bestemmelsen i passloven § 5 tredje ledd bokstav d, hvor det fremgår at pass kan nektes utstedt dersom søkeren er "alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet". Det samme gjelder anledningen til å tilbakekalle pass etter § 7 første ledd bokstav b. For begge tilfeller må det foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor saksbehandler må komme til at tungtveiende grunner taler for nektelse eller tilbakekall.

Det er foreslått at begrensningen i reiseadgang i stedet skal kobles til fratakelse av rettslig handleevne hvor det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen.

Det er på det rene at det er helsepersonell som er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning når det gjelder vurderingen av om en søker faller inn under kriteriene til "alvorlig sinnslidende" eller "psykisk utviklingshemmet". Det følger av Politidirektoratets rutiner at pass- og ID-kortmyndigheten bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell, følgelig anmodes søker om ytterligere opplysninger i saker hvor pass- og ID-kortmyndigheten er usikre på om vilkårene er oppfylt. For ordens skyld orienterer vi om at i Oslo knytter disse tilfellene seg som oftest til vilkåret "alvorlig sinnslidende", og ikke "psykisk utviklingshemmet".

Pass- og ID-kortmyndigheten i Oslo mottar noen bekymringsmeldinger fra helsepersonell vedrørende personer som er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. På den annen side mottar vi flere tilbakemeldinger fra helsepersonell om at det ikke bør utstedes reisedokumenter, når vi anmoder søkere om ytterligere opplysninger. Noen søkere har vært i dialog med helsevesenet før det fremmes søknad om reisedokument og vi oppfatter nåværende ordning med anmodning om ytterligere opplysninger for å være en etablert praksis. Eksempelvis har vi tilfeller hvor helsepersonell orienterer om at de har ventet på anmodningen fra politiet når denne besvares. Vi setter stor lit til uttalelser fra helsepersonell som kjenner søkeren og innehaveren av reisedokumentet, og legger til grunn at de forut for at de uttaler seg foretar grundige vurderinger av vedkommende sin helsetilstand, herunder særskilt adferd sett i sammenheng med eventuell medisiner og lignende.

På bakgrunn av sakene hvor helsepersonell uttaler seg om at en person ikke bør være i besittelse av reisedokumenter og dokumenterer dette med eventuelle diagnoser og eksempelvis situasjoner som har oppstått ved tidligere anledninger, anser vi det for å være et behov for en regulering. Vi anerkjenner at dette er utfordrende saker og ønsker tydeligere retningslinjer for bruk av bestemmelsene dersom de beholdes. Dette vil også

bidra til å sikre likebehandling, uavhengig av hvilket distrikt man søker om reisedokument. Videre forstår vi at begrepsbruken kan oppleves stigmatiserende og at det kan være en påkjenning for søkere og innehavere av reisedokument å motta anmodning og vedtak i saker etter de aktuelle hjemlene. Vi har derfor et fokus på å formidle at det er av hensyn til vedkommende sin egen sikkerhet og ivaretagelse.

Det er foreslått at bestemmelsene oppheves og at begrensningen i reiseadgang i stedet skal kobles til fratakelse av rettslig handleevne hvor det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen. På bakgrunn av at vi ikke er kjent med at det finnes noen tilfeller hvor dette er gjort, noe heller ikke Statsforvalteren i Oslo og Viken var ved tidligere dialog, er vi usikre på om dette vil være tilstrekkelig for å ivareta personene som har dette behovet. Vi viser til at vi har mottatt bekymringsmeldinger fra både leger og familiemedlemmer om personer som faller mellom to stoler når en person ikke vurderes til å være tilstrekkelig sinnslidende til at det fattes tvangsvedtak i helsevesenet, men at vedkommende til stadighet må hentes hjem fra utlandet av familie.

Vi antar at det vil være en økning i personer som har behov for bistand til hjemreise dersom passloven § 5 tredje ledd bokstav d oppheves, uten at vi kan dokumentere denne anførselen. På den annen side er dette potensielt en utgift staten tåler å bære og følgelig en faktor som kan være mindre relevant. Videre er dette muligens et bedre alternativ ut fra minste inngreps prinsipp. Samt at det etter en slik hendelse kan vurderes å fremme sak om fratakelse av rettslig handleevne, hvor det angis konkret hvilke begrensninger som kan gjøres i reiseadgangen.

Avslutningsvis viser vi til at saker vedrørende tilbakekall av reisedokumenter etter § 7 første ledd bokstav b ofte har en grad av hast. Ved flere anledninger har vi tilbakekalt reisedokumenter etter bekymringsmelding fra helsepersonell, men ikke fått tak i innehaveren og dokumentet i tide for en utenlandsreise. Ved slike tilfeller har eksempelvis vedkommende blitt stoppet i et annet nordisk land og tilbakeført til institusjon, fremfor at vedkommende har reist utenfor Europa som var opprinnelige destinasjon. Vi er ikke kjent med hvor snarlig domstolene har anledning til å fatte beslutning om begrensning i retten til å reise til utlandet på grunn av manglende evne til å ta vare på seg selv, men anser dette for å være relevant i vurderingen.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen

Driftsenhetsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler: seniorrådgiver Line Madelene Kirkeby

Kopi:

Jan Eirik Thomassen

Elisabeth Lund

Hedvig Cecilie Mogens

Line Madelene Kirkeby