

## Passnekt etter passloven

*«Om politiets adgang til å avslå søknad om pass etter Passloven § 5 tredje ledd bokstav d,  
sett i lys av § 5 fjerde ledd»*

Kandidatnummer: 155

Antall ord: 11 846



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2023

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Tema.....	4
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Aktualitet .....	4
1.4 Metode.....	5
1.5 Det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet.....	6
1.6 Begrepsavklaring .....	7
1.6.1 Passmyndigheten .....	7
1.7 Oppgavens oppbygging .....	7
<b>2. Passlovens system</b> .....	<b>7</b>
2.1 Retten til pass.....	8
2.2 Tilbakekall av pass.....	8
2.3 Pass til personer som er fratatt rettslig handleevne.....	8
2.4 Tidsbegrenset pass av velferdsmessige hensyn.....	9
<b>3. Menneskerettslige krav</b> .....	<b>10</b>
3.1 Grunnloven og pass .....	10
3.2 EØS-retten og pass.....	12
3.3 Nærmere om Grunnloven som skranke.....	12
3.4 Utdypning om forholdsmessighetskravet .....	14
<b>4 § 5 (3) og avgrensning av personkrets</b> .....	<b>16</b>
4.1 «Alvorlig sinnslidende» på passlovens område .....	16
4.2 «Alvorlig sinnslidende» i Psykisk Helsevernloven .....	19
4.3 «Psykisk utviklingshemmet» .....	22
4.4 «Ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet» .....	24
4.4.1 På passlovens område .....	24
4.4.2 Utenfor passlovens område .....	26
4.5 § 5 (4) – Retningslinjer for forvaltningsskjønnet .....	27
4.5.1. «Tungtveiende hensyn» ved avslag på pass og forvaltningspraksis .....	28
4.5.2 Betydning av pass for søker.....	30
<b>5. Praktiske problemstillinger</b> .....	<b>32</b>
5.1 Forholdet mellom passloven og ID-kortloven .....	32
5.2 Saksbehandling og utredningsplikten under press.....	33

<b>6. Avsluttende refleksjoner.....</b>	<b>35</b>
<b>6.1 Mangel på klare utgangspunkter.....</b>	<b>35</b>
<b>6.2 Bør det stilles plikt om å dokumentere helsetilstanden? .....</b>	<b>36</b>
<b>7. Oppsummering .....</b>	<b>37</b>
<b>8. Litteraturliste .....</b>	<b>39</b>

## 1. Innledning

### 1.1 Tema

Pass er noe allmennheten oppfatter som en selvfølgelighet, og brukes av flere som et ID-dokument, eller når man skal på ferie. Det er likevel en minoritet i samfunnet som vil få utfordringer med å få dette selvsagte dokumentet. Mennesker som er «alvorlig sinnslidende» eller «psykisk utviklingshemmet» og «ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», kan få passnekt etter passloven § 5 (3) bokstav d. De som nektes pass av denne grunn, er ofte i en sårbar og vanskelig livssituasjon. Videre har antall psykiatrioppdrag for politiet doblet seg siden 2016<sup>1</sup>, hvilket kan øke hyppigheten av bestemmelsen.

### 1.2 Problemstilling

Problemstillingen handler om politiets adgang til å nekte pass etter passloven § 5 (3) bokstav d, jf. § 5 (4). Oppgavens kjerne består i å klarlegge innholdet i vilkårene i § 5 (3) bokstav d om «*alvorlig sinnslidelse*», «*psykisk utviklingshemmet*» og «*ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet*». § 5 (3) bokstav d skal alltid vurderes i lys av § 5 (4), hvilket kan sees som en retningslinje for utøvelsen av forvaltningsskjønnet "kan" etter tredje ledd.

Etter passloven § 5 (4) følger det at pass må ikke nektes uten at «*tungtveiende hensyn*» taler for det. Ved avgjørelsen skal det tas i betraktning «*hvilken betydning pass vil ha for søkeren*». Derfor vil det undersøkes hvilke momenter som er relevante ved forholdsmessighetsvurderingen etter § 5 (4) og hva som ligger i vilkårene ved begrunnelsen av passnekt. De overordnede rettsnormene for utstedelse av pass vil også belyses.

### 1.3 Aktualitet

Det å bli nektet å reise utenlands, utgjør et større inngrep i ens egen rettssfære. Derfor trakk noen politikere frem under passkrisen i 2022 at retten på pass er en grunnlov- og menneskerettighetsfestet rett<sup>2</sup>. Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget, jf. europeiske menneskerettskonvensjons (EMK) protokoll nr 4, artikkel 2. Bestemmelsen er et

---

<sup>1</sup> Cederkvist, Vibeke, *PSYKIATRI: Antall psykiatrioppdrag fortsetter å øke*. Politiforum, 10.02.2023. <https://www.politiforum.no/psykiatri-psykiatrioppdrag/antall-psykiatrioppdrag-fortsetter-a-oke/235037>

<sup>2</sup> With, Stian, *Refses regjeringen: - Brudd på menneskerettighetene*. Dagbladet, 26.05.2022. <https://www.dagbladet.no/studio/nyhetsstudio/5?post=95246>

uttrykk for retten til fri bevegelighet. Det kan derfor drøftes om det som følge av dette foreligger en rett på pass, og i hvilken grad overordnede normer begrenser adgangen til å nekte pass. I lys betydningen pass har for enkeltindividet, vil oppgaven belyse gjeldende rett for de som får avslag på passnekt av overnevnte grunner.

#### 1.4 Metode

For å kunne gi en utfyllende besvarelse på problemstillingen, vil jeg anvende et rettsdogmatisk perspektiv. Metoden innebærer å foreta en systematisk fremstilling av gjeldende rett, i lys av rettskildeprinsippene. Rettskildebildet er begrenset og det er ingen kjent rettspraksis rundt § 5 (3) bokstav d, men § 5 (4) har vært belyst i TOSLO-2017-201212. Oppgaven vil også kobles til forvaltningsretten, da § 5 (4) kan sees på som en retningslinje for bruken av «kan»-skjønn i § 5 (3). Når det kommer til grunnlovsmessigheten, er retten til fri bevegelighet drøftet av Høyesterett.

For å belyse subsumsjonen av vilkårene, så vil de tyngste rettskildene slik som ordlyd, rettspraksis og forarbeider vektet mest og drøftes først. Andre rettskilder, slik som uttalelser fra departementene, sivilombudet, rundskriv og etterarbeider vil også vektlegges, men i mindre grad. Det at Høyesterett ikke har avklarende praksis på passlovens område, vil gjøre at de tilgjengelige rettskildene likevel får mer vekt. Rettskildeprinsippene og juridisk metode vil uansett ligge til grunn.

Videre er vilkårene i § 5 (3) bokstav d likelydende på helserettens område, som det vil sammenlignes med. Sivilombudet har også behandlet en sak med § 5 (3) bokstav d. Videre vil jeg bruke også et rettsdogmatisk perspektiv når jeg gjennomgår nasjonal og internasjonal rettspraksis, og hva som er vektlagt ved avgjørelsene.

Avslutningsvis vil jeg bruke et rettspolitisk perspektiv når jeg drøfter de funn jeg har gjort underveis i oppgaven. Der det er rom for forbedringer, vil jeg anvende de lege ferenda. Oppgaven bygger på en antakelse om at slik regelverket er i dag, er det smutthull som gjør at personer som oppfyller vilkårene i § 5 (3) bokstav d, kan omgå regelverket og forlate landet ved å få et nasjonalt ID-kort med reiserett. Det vil spørres om ID-kortloven kan få betydning rundt tolkningen av passloven.

## 1.5 Det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet i forvaltningsretten følger av Grunnloven § 113, hvor det heter at «*Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*». Prinsippet danner bakgrunnen for tolkningen av passloven, og passnekt utgjør et større inngrep på ens muligheter til å reise utenlands. Prinsippet har derfor betydning for oppgaven i veien videre. I norsk rett har legalitetsprinsippet blitt tolket som at inngrep i borgernes rettsfære må ha hjemmel i formell lov, som i passloven.

Legalitetsprinsippet inkluderer også et tolkningsprinsipp, ved at hjemmelen skal tolkes strengere ved inngrep i borgeres rettigheter. Hvor strengt det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet utøves, vil variere etter inngrepets art, grad og omstendighetene. I Fjordlaks-dommen ble lovkravets relativitet beskrevet som at:

*"Kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes. Også andre rettskildedefaktorer enn loven selv må etter omstendighetene trekkes inn"*<sup>3</sup>.

Legalitetsprinsippet praktiseres strengest i strafferetten, men alle inngrep må være formålstjenlige og saklig begrunnet. Passnekt må begrunnes i tungtveiende hensyn i tråd med legalitetsprinsippet, og ikke basere seg på utenforliggende hensyn. Adgangen til å tolke passloven presiserende anses derfor å være snever. Myndighetene kan ikke gripe inn i borgernes rettigheter uten at det eksisterer en klar lovhjemmel som gir grunnlag for det. Vilkårene for nekt av pass må være oppfylt.

Det kan være problematisk å nekte noen pass dersom det utfordrer retten til privatliv, familieliv eller retten på fri bevegelse. Arten av inngrepet kan også vurderes, og spørsmålet er om passmyndigheten kan begrense bevegelsesfriheten ved mindre inngripende vedtak, ved at søker får rett på pass for en enkeltreise der det er gode grunner til det, jf. Passloven § 5 (5). For å finne frem til en balansert løsning, er det nødvendig å foreta en helhetsvurdering av ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende. Fjordlaks-formelen kan derfor være nyttig for å foreta en slik helhetsvurdering.

---

<sup>3</sup> Rt. 1995-530 s. 538

## 1.6 Begrepsavklaring

### 1.6.1 Passmyndigheten

Politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass, og kalles passmyndigheten, jf. Passloven § 2 (1). Det følger av § 2 (2) at også norske utenriksstasjoner, slik som en ambassade eller konsulat, anses som passmyndighet.

### 1.7 Oppgavens oppbygging

Oppgaven vil i punkt 3 og 4 undersøke hva som er gjeldende rett rundt politiets adgang til å nekte pass etter § 5 (3) bokstav d, jf. § 5 (4). Da adgangen til dette er betinget av legalitetsprinsippet, er det naturlig at prinsippet omtales tidlig i oppgaven siden det påvirker ordlydstolkningen.

Grunnvilkårene for passutstedelse og andre hjemler for passnekt vil belyses kort i punkt 2, for å sammenligne og sette temaet i kontekst. Videre vil det foretas en sammenligning med ID-kortloven, da disse lovene er nærmest identiske. Det vil i punkt 5 drøftes om ID-kortloven ikke står i et harmonisk forhold til passloven § 5 (3) bokstav d, og hvilke konsekvenser dette kan ha for praktiseringen av bestemmelsen.

Oppgaven vil innledningsvis og avslutningsvis ha betraktninger av problemstillingen i lys av legalitetsprinsippet og utredningsplikten. Praktiske problemstillinger rundt saksbehandlingen vil også drøftes i punkt 5 og 6, med forslag til forbedringer som ville ivarettatt formålene bedre. Det vil avslutningsvis gjøres en oppsummering av sentrale poenger fra oppgaven, med søkelys på de funn som er gjort underveis.

## 2. Passlovens system

For mange kan det å få pass oppfattes som en selvfølge, og for de som får passnekt, kan det være vanskelig å forstå hvorfor man får det. I det videre vil passlovens system belyses kort, med hensyn til § 5 (3) bokstav d. Formålet videre er å få en forståelse for rammene rundt utstedelse av pass, samt hjemmelen for tilbakekall av pass dersom vilkårene i § 5 (3) bokstav d er oppfylt. Det vil også trekkes en sammenligning med passnekt til personer som er fratatt

rettslig handleevne. Det vil også sees til unntaksregelen som kan gi grunnlag for et pass for en enkeltreise, selv om vilkårene for nekt er oppfylt etter § 5 (3) bokstav d.

## 2.1 Retten til pass

Av odelstingsproposisjonen til passloven, følger det at:

*«Med den store betydningen reiser har fått for de fleste i vårt moderne samfunn, vil begrensninger i adgangen til pass representere et betydelig inngrep for den enkelte. Justisdepartementet vil derfor foreslå at retten til pass lovfestes»<sup>4</sup>.*

Den klare hovedregelen i norsk rett er at norske statsborgere har etter søknad rett til pass etter regler i passloven, jf. § 1 (1). Retten til pass kan derfor anses som en selvsagt rettighet for norske statsborgere. Høyesterett har uttalt at:

*«Formålet med pass, og andre reisedokumenter utstedt av myndighetene, er først og fremst å tjene som bevis for identitet slik at myndighetene i det land innehaveren reiser til, kan foreta innreisekontroll»<sup>5</sup>.*

## 2.2 Tilbakekall av pass

Det følger av passloven § 7 (1) bokstav b at passet kan tilbakekalles når «vilkårene for nektelse etter § 5 er til stede». Ordlyden gir uttrykk for forvaltningsskjønn. Dersom man vurderer tilbakekall med grunnlag i § 7 (1), jf. § 5 (3) bokstav d, tilsier lovens system at det også må foretas en forholdsmessighetsvurdering etter § 5 (4).

## 2.3 Pass til personer som er fratatt rettslig handleevne

Det er hensiktsmessig å belyse vergemål kort, da det er noen likheter med persongruppen til § 5 (3) bokstav d. Etter passloven § 4 (2) kan personer som er fratatt rettslig handleevne, ikke få pass uten «samtykke fra vergen». Etter vergemålsloven § 22 kan fratagelse av rettslig handleevne omfatte økonomiske forhold og/eller personlige forhold. De som har «fylt 18 år», og som «på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til

---

<sup>4</sup> Ot.prp.nr.61 (1996–1997) s. 17

<sup>5</sup> HR-2017-2078-A avsnitt 78 og 79



*å ivareta sine interesser», kan settes under vergemål «hvis det er behov for det». Ordlyden skiller seg fra passloven § 5 (3) bokstav d hvor terskelen er høyere, jf. «alvorlig sinnslidende».*

Det følger av Vergemålsloven § 22 (3) at en person kan fratras rettslige handleevne i personlige forhold på «bestemte områder», og det må komme frem av vergemålsvedtaket at vedkommende er fratatt rettslig handleevne for utstedelse av pass. Fratagelse av retten til å søke om pass anses som et personlig forhold, jf. LB-2016-138857.

I saken over vurderte lagmannsretten at det var nødvendig å frata A kompetansen til å søke om pass. Saken er sammenlignbar med tilfeller som kan omfattes av § 5 (3) bokstav d, da denne saken også går ut på ivaretagelse i utlandet. Det ble vist til at vedkommende hadde foretatt utenlandsreiser som ble til betydelig skade for henne, og at hun ikke hadde klart å komme hjem uten omfattende oppfølging. Lagmannsretten presiserte at «dersom hun får beholde muligheten til å søke pass, er det stor fare for at hun vil reise til utlandet og derved utsette seg for en betydelig risiko for økonomisk nød og nye traumatiske hendelser»<sup>6</sup>.

Søkeren kan derfor være fratatt rettslig handleevne, men likevel søke om pass. Muligheten kan sees i sammenheng med ett av hensynene bak fratakelse av rettslig handleevne, ved at vergemålet «skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig», jf. Vergemålsloven § 21 (3) andre punktum.

#### 2.4 Tidsbegrenset pass av velferdsmessige hensyn

Selv om man oppfyller vilkårene for nekt etter § 5 (3) bokstav d, kan man likevel få pass med begrensninger. Det følger av passloven § 5 (5) at personer som «omfattes av passhindringer etter annet og tredje ledd» kan i «særlige tilfeller» innvilges pass med begrenset gyldighetsområde og begrenset gyldighetstid. Bestemmelsen åpner for fritt skjønn, og gjelder i «særlige tilfeller», hvilket tilsier en høyere terskel. Det er naturlig å anta at fritidsreiser ikke vil regnes som «særlige tilfeller», da fritidsreiser er grunnen til at de fleste søker pass.

Bestemmelsen er ikke kommentert i forarbeidene, men er regulert i politiets rundskriv, RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.12. Det er imidlertid en unntaksregel, og det kreves dokumentasjon på sterke velferdsgrunner. Ved vurderingen må passmyndigheten vurdere om

---

<sup>6</sup> LB-2016-138857

utstedelse av pass «vil kunne skade de hensyn passnektelsen er ment å ivareta»<sup>7</sup>. Tilfeller som kan tenkes er eksempelvis begravelser eller besøk til syk familie i utlandet. Det blir tale om en forholdsmessighetsvurdering.

Dersom en oppfyller vilkårene for nekt etter § 5 (3) bokstav d, er det hensiktsmessig at det foreligger dokumentasjon som begrunner at vedkommende ikke vil havne i et uføre.

Eksempler kan være at vedkommende reiser i følge med familie eller helsevesenet, som ivaretar vedkommende. Dersom vedkommende reiser uten videre, vil ikke formålene bak § 5 (3) bokstav d ivaretas. For å konkludere så anses adgangen til å bruke bestemmelsen som snever, og kun for tilfeller der forholdsmessighetsvurderingen etter § 5 (4) ikke fører frem for søkeren, og at det foreligger hjemmel for avslag.

### 3. Menneskerettslige krav

De menneskerettslige kravene danner en ramme som er av betydning for tolkningen av passloven. I det videre vil det belyses hvordan, og hvorfor både Grunnloven, EMK og internasjonal rettspraksis får betydning for tolkningen av passloven.

#### 3.1 Grunnloven og pass

Den overordnede problemstillingen er om Grunnloven § 106 gir en «rett til pass», og om passnekt etter § 5 (3) bokstav d utfordrer grunnloven. Menneskerettighetsutvalget uttalte i anledning Grunnlovens 200-årsjubileum at «for norske statsborgere er bevegelsesfrihet trolig så selvsagt at de fleste ikke tenker på at de har slik frihet»<sup>8</sup>. Videre argumenterte de at «bevegelsesfrihetens sentrale betydning for dagens frie norske samfunn taler for at bevegelsesfriheten grunnlovsfestes»<sup>9</sup>.

I anledning 200-års jubileet ble en rekke menneskerettigheter innfelt i Norges Grunnlov i 2014. En bestemmelse er Grunnloven 106 (2) som lyder følgende:

---

<sup>7</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.12

<sup>8</sup> Dokument 16 (2011 – 2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011 s. 200

<sup>9</sup> Dokument 16 (2011 – 2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011 s. 200

*«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».*

«Ingen kan nektes å forlate riket (...)», men retten til pass kommer ikke direkte frem av ordlyden, og forarbeidene er tause. Likevel kan man legge til grunn at ved passnekt, så vil man «nektes» å forlate riket, den tid andre land krever fremvisning av pass ved innreise. På den andre siden er det passfrihet i Norden, og derfor vil man etter ordlyden ikke helt «nektes» å reise ut av riket.

Anvendelsesområdet til Grunnloven § 106 (2) er uklar, og ikke direkte kommentert av Stortinget. I anledning pass er ikke annet kommentert enn at «friheten til å forlate og reise inn igjen i riket er ivaretatt gjennom regler om utstedelse av pass i henhold til passloven»<sup>10</sup>.

Når det gjelder avgrensning av bevegelsesfriheten, er det presisert av Stortinget at retten til å bevege seg fritt må i stor utstrekning avveies mot andres rettigheter, som for eksempel eiendomsretten og retten til privatliv<sup>11</sup>. Av andre begrensninger er det nevnt at mindre alvorlige forhold kan utgjøre inngrep i bevegelsesfriheten, som eksempelvis «uforholdsmessig og langdryg byråkratisk behandling av passøknader»<sup>12</sup>. Det er derfor forståelig at noen mente at flere måneder lang ventetid på pass under passkrisen i 2022, kunne utfordre grunnleggende rettigheter.

Videre kan retten til familieliv styrke behovet for pass. Etter Grunnloven §§ 102 heter det at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv». Lovgiver har tatt hensyn til grunnlovsbestemmelsen i Pass- og ID-kortforskriften § 1-4 bokstav d, hvor det følger at ved vurdering om nekt av pass skal det tas hensyn til «hvilken betydning pass eller nasjonalt ID-kort har for den enkelte», og individets behov «for å kunne opprettholde kontakt med familie». Det foreligger derfor harmoni mellom passloven og Grunnloven.

---

<sup>10</sup> Dokument 16 (2011 – 2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011 s. 199

<sup>11</sup> Dokument 16 (2011 – 2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011 s. 199

<sup>12</sup> Dokument 16 (2011 – 2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011 s. 200

### 3.2 EØS-retten og pass

Retten til fri bevegelse er inkorporert i EØS-avtalen i artikkel 28 om fri bevegelse av arbeidstakere, og i artikkel 36 om retten til å yte og motta tjenester. Retten på innreise til et annet land, er uttrykt i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg fritt på medlemsstatenes territorium, kalt ("unionsborgerdirektivet"). Den tid nekt av pass innebærer i praksis å få utreiseforbud utenfor Norden, kan man se hen til artikkel 5 i unionsborgerdirektivet, om retten til innreise for statsborgere i EØS-statene. Det følger av artikkel 5 (1) at:

*"Uten at det berører de bestemmelser om reisedokumenter som gjelder ved nasjonale grensekontroller, skal medlemsstatene tillate unionsborgere å reise inn på deres territorium med gyldig identitetskort eller pass, og tillate familiemedlemmer som ikke er borgere i en medlemsstat, å reise inn på deres territorium med gyldig pass.*

En naturlig språklig forståelse tilsier at en ikke får mulighet til å reise til andre land uten gyldig identitetskort eller pass. «Identitetskort», forstås som nasjonale ID-kort. Dette tilsier at passnekt kan innebære innreiseforbud til EØS-statene. Grunnlovens § 106 ivaretar derfor behovet for bevegelsesfrihet, og gir noe grunnlag for hvordan en kan tolke passlovens bestemmelser. Det vil i det videre spørres hvordan grunnloven fungerer som skranke i henhold til passloven.

### 3.3 Nærmere om Grunnloven som skranke

Spørsmålet er om begrensingsadgangen i Grunnloven står i et spenningsforhold til passloven § 5 (3) bokstav d. Når det gjelder begrensingsadgang i Grunnloven er «terskelen for når det kan gjøres begrensninger, og hvor omfattende de kan være, vil nødvendigvis måtte variere noe ut fra hvilken rettighet og hvilket inngrep det er tale om»<sup>13</sup>. Det er åpenbart at passnekt og inngrep i bevegelsesfriheten kan anses som et større inngrep, hvilket tilsier at terskelen må være høy.

---

<sup>13</sup> Innst. 165 S (2015 – 2016) s. 5

Flertallet i komiteen sa at endringene i Grunnloven i 2014 ikke skulle endre maktfordelingen fra folkevalgte til rettsutøvere. Domstolene skal også prøve å forstå hva Stortinget mente da de utformet lovene og om de kan tolkes i tråd med Grunnloven.<sup>14</sup>

*«Menneskerettighetsutvalget fant at begrensninger i rettighetene må fastsettes i Grunnloven, ikke bare følge av domstolenes praksis. Dette vil tydeliggjøre at de fleste rettigheter i noen utstrekning vil kunne være gjenstand for begrensninger dersom de støter an mot andres menneskerettigheter eller mot viktige samfunnsinteresser.»*<sup>15</sup>

Videre har den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), lagt seg på en lik linje. «EMD har stilt krav om at begrensningen må komme som følge av et presserende eller vingende samfunnsbehov, og det må være forholdsmessighet mellom mål og middel.»<sup>16</sup> Inngrep i retten på pass må derfor kunne begrunnes i samfunnsinteresser ifølge menneskerettsutvalget og EMD.

Videre er spørsmålet om Høyesterett har vurdert hva som kan regnes som samfunnsmessige interesser. Høyesterett har ikke behandlet saker som angår retten på pass eller § 5 (3) bokstav d. Det er likevel en nylig dom som angår COVID-19 pandemien, som er relevant å trekke inn rundt Grunnloven og retten på pass. I HR-2022-718-A var det spørsmål om hytteeiere hadde adgang til å besøke hytter i Sverige da de fikk innreisekarantene ved hjemkomst grunnet COVID-19 forskriften. Saken har noe overføringsverdi til retten på pass, da Høyesterett har kommentert adgangen til å gjøre begrensninger i bevegelsesfriheten etter Grunnloven § 106.

Førstvoterende sier at «Det må innfortolkes tilsvarende adgang til å gjøre inngrep i rettigheten etter Grunnloven § 106 som det som følger av EMK».<sup>17</sup>

Videre presiserer Høyesterett at:

*«Det er på det rene at svært mange tiltak, også reglene om innreisekarantene som denne saken gjelder, har medført inngrep i bevegelsesfriheten. Også i denne*

---

<sup>14</sup> Innst. 165 S (2015 – 2016) s. 6

<sup>15</sup> Innst. 165 S (2015 – 2016) s. 2.

<sup>16</sup> Innst. 165 S (2015 – 2016) s. 2.

<sup>17</sup> HR-2022-718-A avsnitt 80.

*sammenheng gjelder at inngrep bare kan gjennomføres dersom det har hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig».<sup>18</sup>*

Deretter tydeliggjør Høyesterett at de

*«vil likevel, på grunnlag av norsk rett, ved sin prøving av inngrep være varsom med å overprøve vurderinger som i stor grad er faglige eller beror på sammensatte samfunnsmessige avveininger»<sup>19</sup>.*

Saken har overføringsverdi i den grad passloven § 5 (3) bokstav d innebærer begrensninger i bevegelsesfriheten ved passnekt. Begrensningen ved nekt av pass gjøres nettopp grunnet hensynet til helse og ivaretagelse, noe også Covid-19 forskriften skulle ivareta. Høyesterett gir derfor ikke særlige retningslinjer for inngrep i bevegelsesfriheten, utenom at inngrep må ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og er forholdsmessig.

Grunnloven står derfor ikke i et problematisk forhold til passloven § 5 (3) bokstav d, da inngrep i bevegelsesfriheten og nekt av pass gjøres av sterke helsemessige grunner. Formålet er å forhindre at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, forlater landet. Det kan derimot være mer aktuelt å vurdere om forholdsmessighetskravet kan få betydning ved tolkningen av passloven.

### 3.4 Utdypning om forholdsmessighetskravet

Videre er hensikten å finne sentrale vurderingsmomenter rundt forholdsmessighetskravet fra internasjonal rettspraksis på passlovens område, samt adgangen til å begrense bevegelsesfriheten. Rett på pass kan sees i anledning retten til fri bevegelse, og retten til å forlate et land.

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP) art. 12 nr. 2 følger det at «Everyone shall be free to leave any country, including his own». Samme prinsipp følger videre av den europeiske menneskerettskonvensjonen 4. November 1950 (EMK) protokoll nr. 4 art. 2 nr. 2 med identisk ordlyd.

---

<sup>18</sup> HR-2022-718-A avsnitt 87

<sup>19</sup> HR-2022-718-A avsnitt 89

Det følger videre av samme protokoll 4. art nr. 3 at:

«No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others”.

Det er mest naturlig å anta at passnekt etter § 5 (3) bokstav d og “restrictions» I bevegelsesfriheten, gjøres fordi det er «necessary in a democratic society» for «protection of health». Dette fordi begrunnelsen bak et avslag på pass etter bestemmelsen, ofte vil være av hensyn til søkers helse eller andre samfunnsinteresser. Derved i tråd med de internasjonale bestemmelsene.

Videre er det relevant å se hen til internasjonal rettspraksis på passloven og bevegelsesfrihetens område. EMD har fastslått at beslag av pass kan utgjøre et brudd på retten til å forlate et land, jf. Nalbantski mot Bulgaria<sup>20</sup>.

Ifølge EMD må det foreligge "clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement", og restriksjonene "must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall"<sup>21</sup>. Det er nødvendig å vurdere inngrepets forholdsmessighet og inngrepet må begrunnes nok<sup>22</sup>. I saken vurderte EMD at et forbud mot å forlate et land hovedsakelig basert på at en person var domfelt og ikke kunne anses rehabilitert, ikke var lovmessig. Det må foreligge et ("pressing social need") for å gi adgang til inngrep mot bevegelsesfriheten, og inngrepet må være proporsjonalt med formålet<sup>23</sup>.

Videre må grunnene som anføres av de nasjonale myndighetene være relevante og tilstrekkelige<sup>24</sup>. Restriksjoner i retten til å forlate et land må være begrunnet og forholdsmessige så lenge de varer. EMD har tidligere uttalt at selv om restriksjonene

---

<sup>20</sup> Nalbantski mot Bulgaria, 10 februar 2011, nr. 30943/04 avsnitt 61

<sup>21</sup> Nalbantski mot Bulgaria, 10 februar 2011, nr. 30943/04 avsnitt 65 og Hajibeyli mot Aserbajdsjan, 10. juli 2008, nr. 16528/05, avsnitt 63

<sup>22</sup> Nalbantski mot Bulgaria, 10 februar 2011, nr. 30943/04 avsnitt 66

<sup>23</sup> Se også Prop. 35 L (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) *Endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter)* side 5

<sup>24</sup> Khlyustov mot Russland, 11. juli 2013, nr. 28975/05, avsnitt 84

opprinnelig var tillatt, kan det være et uforholdsmessig tiltak å opprettholde dem over lengre tid uten jevnlig revurdering<sup>25</sup>.

I den anledning har Justis- og beredskapsdepartementet vurdert at «*Er passnektelsen begrunnet i at søker er psykisk utviklingshemmet og ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet (§ 5 tredje ledd bokstav d), kan hindringsgrunnen være av mer eller mindre permanent karakter*»<sup>26</sup>. Søker vil uansett kunne få en ny vurdering enten ved klageomgang eller ved å søke på nytt.

Vurderer man momentene av EMD sin praksis samlet, er prinsippene rundt adgangen for begrensninger i bevegelsesfriheten lignende på momentene fra fjordlaksformelen. Poenget er at inngrepene ikke må være uforholdsmessige, og samtidig må kunne begrunnes i tungtveiende hensyn, slik det også følger av § 5 (4).

#### 4 § 5 (3) og avgrensning av personkrets

Det er tre ulike vilkår som følger av passloven § 5 (3) bokstav d. De to første alternative vilkårene er at en enten er «psykisk utviklingshemmet» eller «alvorlig sinnslidende». For at bestemmelsen skal være oppfylt er det dessuten et absolutt vilkår at søker «ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». I tillegg til det, må en av de to alternative vilkårene være oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at en er «psykisk utviklingshemmet», men likevel i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Sivilombudet har også gitt uttrykk for dette<sup>27</sup>.

##### 4.1 «Alvorlig sinnslidende» på passlovens område

Begrepet «alvorlig sinnslidende» relaterer til en psykisk helsetilstand, og er ikke legaldefinert. Formålet videre er å kartlegge hvilke momenter på passlovens område som vektlegges ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt. Det overordnede spørsmålet er om «alvorlig sinnslidende» har et selvstendig innhold etter passloven, eller om det er knyttet til tilsvarende begrep i annen lovgivning, herunder psykisk helsevernloven.

---

<sup>25</sup> Makedonski v. Bulgaria, 20. januar 2011, nr. 36036/04, avsnitt 45

<sup>26</sup> Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 7. mars 2019 med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Side 37 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ny-forskrift-om-pass-og-nasjonalt-id-kort/id2631484/> sitert 01.05.23

<sup>27</sup> SOM-2015-3121



Ordlyden av «alvorlig sinnslidende» kan med fordel deles i to. En naturlig språklig forståelse av «sinnslidende» kan forstås som en person som har en mental lidelse. «Alvorlig sinnslidende» tilsier personer der lidelsen eller sykdommen kan få større konsekvenser for personens sosiale- og dagligdagse funksjonsnivå.

Forarbeidene gir begrenset med veiledning, utenom at hovedregelen bør være at «umyndiggjorte må ha samtykke fra vergen for å få pass»<sup>28</sup>. Utvalget presiserer «at det ikke bør oppstilles en tilsvarende regel for de alvorlige sinnslidende eller psykisk utviklingshemmede. Derimot kan det etter omstendighetene være passhindringsgrunn dersom passmyndighetene etter en konkret vurdering finner at søkeren ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet»<sup>29</sup>.

Videre følger det av NOU 1994:13 at:

*«Bestemmelsen kan anvendes uten at det foreligger noe vedtak om tvangsinnleggelse eller at pass ikke må utstedes fra helsemyndighetene. Avgjørende blir om vedkommende vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Det vil som før være regelen at uttalelse fra lege om nødvendigheten av passnektelse bør søkes innhentet. Tvangsmessig vedtak fra vedkommende helsemyndighet om at pass ikke skal utstedes, kan f.eks være aktuelt hvis vedkommende person pga sinnslidelsen må antas å være farlig for sine omgivelser»<sup>30</sup>*

Forarbeidene legger opp til at det er helsevesenet som er nærmest å vurdere om pass skal utstedes eller ikke. Videre kan tas med i vurderingen om vedkommende har vært tvangsinnlagt, men bestemmelsen kan likevel anvendes uten det.

Politidirektoratet har også vurdert i tråd med rundskrivet, og uttalt at helsepersonell «er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning når det gjelder vurderingen av om en søker når opp til «alvorlig sinnslidende». Rundskrivet legger opp til en høy terskel for å anvende vilkåret, da det er presisert at

*«Politiet bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell. Der saksbehandleren er i tvil om diagnosen stilt i*

---

<sup>28</sup> Ot.prp.nr. 61 (1996-1997) side 7

<sup>29</sup> Ot.prp.nr. 61 (1996-1997) side 7

<sup>30</sup> NOU 1994: 13 punkt 6.6

*helseattesten fyller kravene for en alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming, må ytterligere informasjon om søkerens helse innhentes før vedtak kan treffes»<sup>31</sup>.*

Rundskrivet har ikke videre retningslinjer for bruken av vilkåret.

Sivilombudet har uttalt i SOM-2015-3121 at vilkårene i passloven § 5 (3) bokstav d er «kumulative, og det er et selvstendig vilkår at søkeren har en sinnslidelse som er alvorlig»<sup>32</sup>. Saken er fra 2015, men uttalelser fra dem er ofte retningsgivende for forvaltningen. Fordi sivilombudet kan etter Sivilombudsloven § 12 ta standpunkt til om forvaltningen har gjort feil, for eksempel i rettsanvendelsen, og de kan komme med anbefalinger for videre behandling av en sak.

X politidistrikt fattet vedtak i april 2013 om å nekte A pass. Grunnlaget var en anmodning fra Utenriksdepartementet om å vurdere passhindring etter passloven § 5 (3) bokstav d. Bakgrunnen for anmodningen var at A ved to tilfeller, i 2006 og 2013, måtte bringes hjem ved hjelp av norske myndigheter grunnet hennes psykiske helsetilstand. A hadde over flere år vært fulgt opp av helsevesenet og blitt dømt for tvunget psykisk helsevern. Hun hadde også diagnosene bipolar affektiv lidelse og ADHD.

Vedtaket ble påklaget til politidirektoratet, som opprettholdt avslaget. Politidirektoratet vektla klagers sykdomshistorikk og behov for hjemhenting tidligere, og hevdet at hendelsene var grunnlag for nektelse av pass. Videre viste de til brev fra det lokale helseforetaket der det kom frem at «[g]rad av stress og stimuli, aktivitetsnivå, søvnhygiene og rusbruk er ytterligere risikofaktorer som vil kunne ha innvirkning på risiko for forverring. Generelt vil reiseaktivitet antas å innebære økning av flere av disse»<sup>33</sup>.

Relevant er det at Sivilombudet påpeker at «begrepet «alvorlig sinnslidende» anses å ha det samme innholdet i passloven som det tilsvarende begrepet i psykisk helsevernloven.

*«Forarbeidenes henvisning til tvangsinnleggelse viser, tvert imot, at lovgiver er oppmerksom på at begrepet også benyttes i psykisk helsevernloven»<sup>34</sup>.*

---

<sup>31</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5.

<sup>32</sup> SOM-2015-3121

<sup>33</sup> SOM-2015-3121

<sup>34</sup> SOM-2015-3121

Videre presiserer Sivilombudet at:

*«Dersom intensjonen var at begrepet skulle ha et ulikt innhold i de to lovene, burde dette ha fremgått eksplisitt av forarbeidene til passloven. For å vedta tvangsinnleggelse kreves det dessuten i tillegg til grunnvilkåret om den alvorlige sinnslidelsen at ett av lovens to tilleggsvilkår er oppfylt, se psykisk helsevernloven § 3-3 første ledd nr. 3 bokstav a og b. På denne bakgrunn må uttalelsen i forarbeidene antakelig forstås slik at det ikke kreves at ett av disse tilleggsvilkårene er oppfylt, eller at det rent faktisk er fattet et vedtak om tvangsinnleggelse, for å vedta passnektelse etter passloven § 5»<sup>35</sup>.*

For å oppsummere, så gis det noe veiledning fra forarbeidene til passloven om vilkåret «alvorlig sinnslidende». Derimot er det indirekte vist hen til psykisk helsevernloven, noe også sivilombudet påpeker, hvilket vil diskuteres i neste punkt.

#### 4.2 «Alvorlig sinnslidende» i Psykisk Helsevernloven

Spørsmålet er videre hva som er innholdet i begrepet «alvorlig sinnslidende», i andre rettskilder utenfor passlovens område. Ordlyden av «alvorlig sinnslidelse» i passloven angir en høy terskel, og det er ikke tilstrekkelig at søkeren er «sinnslidende». Ved vergemål er det tilstrekkelig at en er «alvorlig sinnslidende» for å ha rett på verge, jf. Vergemålsloven § 22.

Når det kommer til innholdet i vilkåret alvorlig sinnslidende», er det hensiktsmessig å se hen til forarbeidene til Psykisk Helsevernloven (Phvl). Der er det beskrevet at:

*«Hovedkriteriet for anvendelse av tvungent psykisk helsevern er etter første ledd at det foreligger en alvorlig sinnslidelse, noe som er en videreføring av dagens lov. Forarbeider og rettspraksis i forhold til dagens hovedkriterium vil dermed fremdeles være relevante»<sup>36</sup>.*

Videre er det lagt til at:

---

<sup>35</sup> SOM-2015-3121

<sup>36</sup> Ot.prp.nr 11 (1998-1999) side 155

*«Når det gjelder hvilke grensetilfeller i tillegg til psykosene som kan komme inn under begrepet alvorlig sinnslidelse, vil man stå overfor en helhetsvurdering. Ikke bare selve sykdomstilstanden, men også de utslagene den gir seg, må tillegges stor vekt»<sup>37</sup>.*

Hovedpoenget i forarbeidene synes å være at begrepet har nær tilknytning til om det er tale om symptomer på psykose, og hvilke utslag det gir. Med andre ord er det art og grad av psykoselignende symptomer en bør vurdere. "Alvorlig sinnslidende" er derfor en juridisk term som krever en helhetsvurdering av pasientens tilstand, og tilsvarer ikke nødvendigvis noen klar psykiatrisk diagnose.

Høyesterett har i Rt. 2015 s. 913 redegjort for i hvilke tilfeller anoreksi kan betegnes som en alvorlig sinnslidelse. Saken viser at det ikke bare er psykoser som kan omfattes av "alvorlig sinnslidende», men også andre tilstander som kan ha alvorlige konsekvenser for pasientens funksjons- og realitetsvurderende evne.

Videre kan pasienter med psykoselidelser oppfylle vilkårene for «alvorlig sinnslidelse» selv om de ikke har symptomer på vurderingstidspunktet. Selv om en pasient er stabilisert med medikamentell behandling og ikke har aktive psykotiske symptomer på det aktuelle tidspunktet, kan vedkommende likevel være «alvorlig sinnslidende». I Rt. 1993-249 og i Rt. 2001 s. 1481 ble det slått fast at lovens hovedvilkår sikter til grunnlidelsen, og ikke bare til øyeblikksbildet.

Tolkningen har fått kritikk av teoretikere, som mener at Høyesterett har forskjøvet begrunnelsen for tvang fra funksjonssvikt til diagnose<sup>38</sup>. Den reelle betydningen av rettspraksisen, svekkes med innføringen av manglende samtykkekompetanse som vilkår for tvungent vern. Dette fordi en pasient som er behandlet og blir symptomfri, kan få tilbake samtykkekompetansen og derfor ikke lenger oppfyller vilkåret for tvungent vern<sup>39</sup>.

Videre er begrepet vurdert i Rt. 1987 s. 1495, som omhandlet tvisten om rett til erstatning for mulig uhjemlet tvangsinnleggelse på sykehus. Mannen ble innlagt under tvang over fire ganger i en periode på flere år, og mente at han var blitt innlagt urettmessig og at han ikke

---

<sup>37</sup> Ot.prp.nr 11 (1998-1999) side 155 og 156

<sup>38</sup> Se kommentarer fra Bjørn-Henning Østenstad i NOU: 2011: 9, vedlegg 3 side 302.

<sup>39</sup> Se også kommentarer fra Helsedirektoratet (2017). § 3-3. *Vilkår for vedtak om tvungent psykisk helsevern* [nettdokument]. Punkt nr. 3, med videre henvisninger. Sisert 01.05.23

<https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/psykisk-helsevern-og-etablering-og-opphor-av-tvungent-psykisk-helsevern/3-3-vilkar-for-vedtak-om-tvungent-psykisk-helsevern>

oppfylte vilkåret om «alvorlig sinnslidende». Førstvoterende uttalte at: «*Det må dermed aksepteres et visst spillerom for skjønnsutøvelsen*» ved vurderingen av om noen er «alvorlig sinnslidende»<sup>40</sup>.

«Alvorlig sinnslidende» er derfor ikke strengt avgrenset til tilstander som innebærer psykoser, men det har nær tilknytning til dem. Førstvoterende uttaler videre at de antar at «*lovgiveren i utgangspunktet har akseptert at vilkåret «alvorlig sinnslidelse» har nær tilknytning til psykosene, slik at det bare er i særlige grensetilfelle det kan komme på tale med tvangsomsorg overfor den som har en psykisk lidelse uten å være psykotisk*»<sup>41</sup>. Det er kun i særlige grensende tilfeller at det er rom for å benytte tvungen innleggelse når vedkommende ikke er psykotisk. I saken vurderte Høyesterett likevel at vedkommende ikke var psykotisk ved innleggelsen, og han fikk tilkjent erstatning.

Begrepet ble også behandlet i Rt. 1988 s. 634, som omhandlet et krav om utskrivelse fra tvunget sykehusopphold. Tvisten handlet om en mann som bodde i en hule av jord ved Universitetet på Blindern, som avviste å vaske seg. Han hevdet at han ikke var «alvorlig sinnslidende».

Førstvoterende viser først til vurderingene av Rt. 1987 s. 1495 og de sakkyndiges rapporter. Høyesterett gikk deretter gjennom mannens helsejournaler, som medførte tvil om han oppfylte vilkåret. Tvilen bestod i hvorvidt hans handlinger var på grunn av hans livsstil med religiøse og filosofiske trekk, eller om hans handlinger var grunnet psykopati. De sakkyndige kom frem til at hans handlinger skyldtes hovedsakelig tvangstanker og at pasienten har «*alvorlig psykopatologi med overveiende tvangspreg og at den filosofisk/religiøse referanseramme som han benytter for å forklare sin atferd, hovedsakelig tjener som en rasjonalisering*»<sup>42</sup>, selv om vanlige psykotiske symptomer var fraværende.

Videre ble «alvorlig sinnslidende» behandlet i Rt. 1993 s. 249, hvor en mann krevde seg utskrevet fra psykiatrisk sykehus. Han hadde hatt flere psykotiske utslag, i tillegg til diagnosen schizofreni. Han ble over tid tvangsmedisinert, og dette gjorde at han fremsto symptomfri. Førstvoterende mente at vilkåret om «alvorlig sinnslidende» likevel var oppfylt når han var symptomfri, så lenge dette var grunnet antipsykotiske medisiner. En slik

---

<sup>40</sup> Rt. 1987 s. 1495 side 1504

<sup>41</sup> Rt. 1987 s. 1495 side 1503

<sup>42</sup> Rt. 1988 s. 634 side 641.

vurdering er også i tråd med HR-2019-653-A. Høyesterett har i samme sak uttalt at «alvorlig sinnslidende» og «psykotisk» er det samme, men at tolkningen av begrepet kan avhenge av hvilket rettsområde en befinner seg på.

Oppsummert, for å vurdere om en person oppfyller vilkåret "alvorlig sinnslidende", kan flere faktorer vektlegges. En faktor er personens symptomer og arten av dem. Det kan videre være nødvendig å se på hvordan personens symptomer påvirker deres evne til å fungere i dagliglivet. Til slutt kan det være aktuelt å vurdere farerisikoen personen utgjør for seg selv eller andre. Med utgangspunkt i momentene nevnt over, kan vurderingen av disse faktorene bidra til å fastslå om en person oppfyller vilkåret "alvorlig sinnslidende", også på passlovens område.

#### 4.3 «Psykisk utviklingshemmet»

Det andre alternative vilkåret av passloven § 5 (3) bokstav d er at søker er «psykisk utviklingshemmet». I det videre er formålet å klarlegge hva som er innholdet i vilkåret på passlovens område.

Spørsmålet er hvilken grad av psykisk utviklingshemming som innebærer at vilkåret «psykisk utviklingshemmet» er oppfylt. En vesentlig forskjell i forhold til vilkåret «alvorlig sinnslidende» er at «psykisk utviklingshemmet» knytter seg klart mot en diagnose, hvilket får betydning i vurderingen av om vilkåret er oppfylt. Det vil nok være mindre problematisk å vurdere, da diagnosen kan fremstå klar, som ved Downs syndrom.

I forarbeidene er veiledningen begrenset, men det legges klart opp til en skjønnsmessig vurdering. Det er presisert i Ot.prp.nr.61 (1996-1997) at «Derimot kan det etter omstendighetene være passhindringsgrunn dersom passmyndighetene etter en konkret vurdering finner at søkeren ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet»<sup>43</sup>. I NOU 1994: 13 er det presisert at «For disse bør loven derfor ikke oppstille noen hovedregel om passnektelse ved manglende samtykke fra verge. Det bør bero på en konkret vurdering om pass skal nektes utstedt, og dette kan inntas som en «kan»-regel»<sup>44</sup>.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har definert «intellectual disability» som:

---

<sup>43</sup> Ot.prp.nr.61 (1996-1997) side 7

<sup>44</sup> NOU 1994: 13 punkt 6.6

*«betydelig nedsatt evne til å forstå ny eller sammensatt informasjon og til å tilegne seg og anvende nye ferdigheter. Funksjonsnedsettelsen fører til dårligere muligheter for sosial uavhengighet. I tillegg til helseforhold hos den enkelte, blir utdanningsmuligheter og omgivelsenes støtte vurdert som avgjørende for mulighetene for deltakelse og medborgerskap»<sup>45</sup>*

Graden av psykisk utviklingshemming varierer, og det skilles mellom lett, moderat, alvorlig og dyp psykisk utviklingshemming<sup>46</sup>.

Videre vil diagnosen innebære såpass begrensninger i funksjon at det også kan få betydning i vurderingen om vedkommende er «i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», noe også forarbeidene fremhever da det er tale om en konkret vurdering. Da diagnosen innebærer begrensninger i funksjonsnivå, er det ikke utenkelig at vedkommende gjerne reiser med følge fra familie eller verge. Det må da tas med i vurderingen av om det at vedkommende reiser med et følge og blir ivaretatt, tilsier at vilkåret om ivaretagelse i utlandet ikke er oppfylt.

Det er samme retningslinjer som ved «alvorlig sinnslidende» i rundskrivet, som presiserer at det er «helsepersonell som er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning når det gjelder vurderingen av om en søker når opp til [...] «psykisk utviklingshemmet»<sup>47</sup>. Videre presiserer rundskrivet som ved «alvorlig sinnslidende», at politiet bør opptre varsomt og ikke legge til grunn opplysninger som ikke er dokumentert av helsepersonell. Ved tvil, bør det bes om mer informasjon om søkers helse.

For å kunne legge til grunn om vilkåret er oppfylt, bør det bes om dokumentasjon på at vedkommende er «psykisk utviklingshemmet», og i hvilken grad. Videre er klagesakene i POD mer rettet mot personer der det drøftes om de har en «alvorlig sinnslidelse». Forvaltningspraksisen tilsier derfor at vilkåret om «psykisk utviklingshemmet» er mindre problematisk å vurdere, i tillegg til at det er tale om en diagnose som kan fremstå mer klar.

---

<sup>45</sup> Simonsen, Eva; Lid, Inger Marie: utviklingshemning i Store norske leksikon på snl.no. Sitert 01.04.23 fra <https://snl.no/utviklingshemning>

<sup>46</sup> Helsedirektoratet (2018). *Steriliseringsloven med kommentarer [nettdokument]*. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 22. november 2018). <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/steriliseringsloven-med-kommentarer#referere> Sitert 01.04.23.

<sup>47</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5

## 4.4 «Ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet»

### 4.4.1 På passlovens område

Videre er vilkåret at søkeren «ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». Spørsmålet er hva som skal til for at vilkåret er oppfylt etter Passloven § 5 (3) bokstav d. En naturlig språklig forståelse antyder at det må være konkrete holdepunkter for at vedkommende ikke klarer seg selv i utlandet. Hvilket kan forstås som i dagligdagse gjøremål som å finne losji, spise mat og å komme seg rundt på egenhånd i «utlandet».

Forarbeidene gir begrenset med veiledning, og det følger av NOU 1994: 13 at «Avgjørende blir om vedkommende vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Det vil som før være regelen at uttalelse fra lege om nødvendigheten av passnektelse bør søkes innhentet»<sup>48</sup>. Med andre ord er det uttalelse fra lege som er avgjørende i vurderingen. Forarbeidene sier likevel ikke hva som ligger i vilkåret, og hva som skal vurderes.

«Ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet» kan deles opp i «ikke i stand» og «ta vare på seg selv». Det å «ta vare på seg selv» reiser spørsmål om funksjonsnivå, og hvordan man fungerer i hverdagen samt praktiske gjøremål. Det å «ta vare på seg selv» kan forstås som å håndtere situasjoner som kan hende ved reise og opphold i utlandet. Man tar de nødvendige skrittene og forhåndsreglene på utenlandsreiser, for å beskytte ens egen helse og sikkerhet.

Det å «ikke være i stand» til noe reiser spørsmål om nivået av funksjonsevne, hvor grensen går i funksjonsevne for at man «ikke er i stand» til å ta vare på seg selv i utlandet. Generelt refererer ordlyden til en manglende evne til å utføre bestemte handlinger eller oppgaver. Det vil derfor være slik at vedkommende ikke evner å møte praktiske utfordringer som skjer på en utenlandsferie.

Tidligere erfaring med søker er videre et sentralt moment. Det er presisert i rundskrivet at:

*«Pass- og ID- kortmyndigheten på søkerens hjemsted vil også regelmessig kunne bli varslet av lege/behandlingsinstitusjon om personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. På bakgrunn av beskrivelsen fra utenriksstasjonen og/eller øvrige opplysninger om søkerens helse, må det vurderes om det er grunnlag for å legge til*

---

<sup>48</sup> NOU 1994: 13 punkt 6.6



*grunn at vedkommende ved en fremtidig reise vil være ute av stand til å ta vare på seg selv»<sup>49</sup>.*

Rundskrivet beskriver i retning at bestemmelsen omhandler personer som selv har havnet i ett uføre tidligere i utlandet og blitt sendt hjem på statens regning. Det kan derfor tyde på at politidirektoratet ønsker å legge opp til en kutyme hvor en tidligere har havnet i ett uføre i utlandet for at bestemmelsen skal kunne anvendes. På den andre siden er det flere klagesaker fra politidirektoratet der de har lagt andre forhold til grunn der bestemmelsen har vært vurdert oppfylt.

Politidirektoratet synes å vektlegge søkers behov for medisiner som et vurderingsmoment rundt om man er i stand til å «ta vare på seg selv» er oppfylt. Det blir et spørsmål om hvor mye man kan «ta vare på» seg selv, i forhold til ens egen helse. I VPOD-2020-93230 ble det uttalt at:

*«I likhet med distriktet bemerker direktoratet at det også fremgår av uttalelsen datert 28. mai 2020 at et videre samarbeid med helsevesenet er nødvendig for å sikre varig stabilitet, og at et tilbakefall vurderes som overhengende sannsynlig dersom klager avslutter oppfølging og/eller medikamentell støtte, og klageren vil følgelig miste evnen til ivaretagelse i utlandet»<sup>50</sup>.*

Derfor kan det tenkes at i noen tilfeller, hvis søker er avhengig av medisin og oppfølging fra helsevesenet, så vil en ikke kunne «ta vare på seg selv i utlandet». Videre legger rundskrivet til at vedtak om nektelse bør ha status «for tiden»<sup>51</sup>. Ordlyden tilsier at det ikke er tilstrekkelig at de opplysningene man har om vedkommende sin ivaretagelse i dagliglivet og eventuelle diagnoser, ikke kan være for gamle. Det kan derfor tenkes at dokumentasjon av eldre dato ikke kan gis vekt. På den andre siden er det også klart at diagnoser som vil kunne regnes som alvorlige sinnslidelser, ofte vil ha «mer eller mindre permanent karakter»<sup>52</sup>, etter uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet.

---

<sup>49</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5

<sup>50</sup> VPOD-2020-93230

<sup>51</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5

<sup>52</sup> Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 7. mars 2019 med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort, side 36-37.

POD sier videre at en «eventuell ny søknad må undergis en grundig vurdering»<sup>53</sup>. Dette antyder at passmyndighetens utredningsplikt er særlig skjerpet i disse sakene. Hvilket betyr at passmyndigheten bør be om å få oversendt uttalelse fra helsevesenet eller undersøke med utenriksstasjonene.

#### 4.4.2 Utenfor passlovens område

For å sammenligne med et annet rettsområde sees det hen til Pasient- og brukerrettighetsloven (Pbrl.) § 4-3 (2) om samtykkekompetanse. Bestemmelsen er noe sammenlignbar med vilkåret om at en «ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet» etter passloven. For det første kan det gi innspill for forståelsen av vurderingstemaet etter passloven § 5 (3) bokstav d. For det andre fordi personer som ikke er samtykkekompetente, ikke nødvendigvis er i stand til å forstå konsekvenser av egne valg. Det er nærliggende å tro at personer som ikke er samtykkekompetente, heller ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet på grunn av funksjonsevnen. Hensynene bak nekt av samtykkekompetanse ligner på de etter § 5 (3) bokstav d.

Det følger av Pbrl. § 4-3 (2) at samtykkekompetansen kan bortfalle helt eller delvis dersom pasienten på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming «åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter».

I forarbeidene i Ot.prp.nr.12 (1998-1999) er det presisert at det «skal med andre ord en del til, jf «åpenbart»<sup>54</sup>. Det kan også tilsi at beviskravet er høyere enn på passlovens område, hvor det ikke står at vedkommende «åpenbart ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet».

Det er videre sagt at «For at pasienten skal bli fratatt kompetanse kreves det at vedkommende åpenbart ikke er i stand til å forstå begrunnelsen for at helsehjelpen blir gitt og hva samtykket omfatter, dvs tiltakets art og de nærmere implikasjoner av helsehjelpen»<sup>55</sup>. Med andre ord må en ikke kunne forstå konsekvenser og betydningen av det man blir informert om.

Høyesterett vektla i HR-2021-1263-A at utskrivning for pasienten ville innebære raskt at hun kunne komme i livsfare, og at hun manglet evne til å forstå konsekvenser. Saken gjaldt spørsmålet om en kvinne kunne holdes tilbake på et sykehjem mot sin vilje. Hensynet til

---

<sup>53</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5

<sup>54</sup> Ot.prp.nr. 12 (1998-1999) side 134

<sup>55</sup> Ot.prp.nr. 12 (1998-1999) side 134

ivaretagelse stod her sterkt, hvilket tilsier at en person som ikke er samtykkekompetent, heller ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Saken har en lignende art som i tilfeller etter passloven § 5 (3) bokstav d.

Høyesterett har i HR-2018-2204-A uttalt rundt pbrl. § 4-3 (2) at det er tre kriterier som avgjør om en person har kompetanse til å nekte behandling; et sykdomsvilkår, et krav om årsakssammenheng og et krav om manglende forståelsesevne. I saken var det den manglende forståelsesevnen som var gjenstand for vurdering. Høyesterett legger da til grunn at det kreves «et visst nivå av konsekvensinnsikt»<sup>56</sup> for å være samtykkekompetent. Høyesterett uttaler videre: «Slik jeg forstår uttalelsene i forarbeidene og i rundskrivet, er det avgjørende da om pasienten har evne til å treffe et behandlingsvalg basert på noenlunde realistiske forutsetninger.»<sup>57</sup>

For å oppsummere trengs det konkrete holdepunkter for å vurdere om søker «ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». Momentene fra rettspraksis har noe overføringsverdi på passlovens område. Det kan derfor spørres om, i anledning om vilkåret er oppfylt, hvordan de fungerer i dagliglivet. Videre kan Pbrl. § 4-3 gi veiledning, og det kan spørres om søkeren vil være i stand til å forstå konsekvensene av valgene sine. Rundskrivet legger opp til at det nærmest er en forutsetning at en tidligere er havnet i et uføre i utlandet, og blitt sendt hjem på statens regning, men dette er ikke et absolutt krav. Også her er det være naturlig at politiet ber om en uttalelse fra helsevesenet, som mulig kjenner søkeren bedre.

#### 4.5 § 5 (4) – Retningslinjer for forvaltningsskjønnet

I det videre må det drøftes hva som menes med vilkårene i passloven § 5 (4). Pass må ikke nektes uten at «tungtveiende hensyn taler for det». Ved avgjørelsen «skal det tas i betraktning hvilken betydning pass vil ha for søkeren».

For det første angir ordlyden en retningslinje for bruken av § 5 (3) bokstav d, da § 5 (4) gjelder ved «nekt av pass» og ved «vurderingen» om pass skal nektes. § 5 (4) må derfor sees i sammenheng med § 5 (3) bokstav d. Det er tale om et moment under «kan»-vurderingene som

---

<sup>56</sup> HR-2018-2204-A Avsnitt 49

<sup>57</sup> HR-2018-2204-A avsnitt 59

følger av § 5 (3) generelt, som politiet plikter å ta hensyn til etter fjerde ledd, jf. «skal». Det er derfor tale om retningslinjer for forvaltningsskjønnet.

I forarbeidene er det presisert at *«Nedleggelse av passforbud er et meget alvorlig inngrep overfor en person. Dette er kommet til uttrykk i passinstruksen § 6 femte ledd, som foreskriver at pass ikke må nektes etter tredje eller fjerde ledd uten at tungtveiende hensyn taler for det og hensyn tatt til den betydning passet vil ha for søkeren»*<sup>58</sup>. Forvaltningen er derfor bundet av ytre rammer for skjønnsutøvelsen.

Bernt beskriver forvaltningens frie skjønn ved at det er *«forankret i et ønske om å gi forvaltningsorganene et spillerom for å utøve og utvikle sin myndighetsutøving på grunnlag av løpende faglige og politiske vurderinger og valg som ikke skal kunne overprøves av domstolene»*.<sup>59</sup>

#### 4.5.1. «Tungtveiende hensyn» ved avslag på pass og forvaltningspraksis

Den overordnede problemstillingen er hva som regnes som «tungtveiende hensyn» ved avslag på søknad om pass, jf. Passloven § 5 (4). Ordlyden åpner for forvaltningsskjønn. I forarbeidene er det ikke presisert annet enn at:

*«Å nektes pass eller bli fratatt passet må på denne bakgrunn anses som et ikke uvesentlig inngrep overfor den enkelte borger som kun bør skje når tungtveiende hensyn tilsier det»*<sup>60</sup>

Forvaltningsskjønnet vil uansett begrenses av den forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren. Hvilket vil si at passmyndigheten ikke kan vektlegge utenforliggende hensyn, treffe vilkårlige vedtak eller foreta uforholdsmessige eller sterkt urimelige avgjørelser. Det skal heller ikke drives forskjellsbehandling som ikke har grunnlag i loven. Dersom et vedtak om passnekt blir altfor inngripende for en person, kan det vurderes til å være sterkt urimelig av domstolene.

---

<sup>58</sup> Ot.prp.nr. 61 (1996-1997) side 11

<sup>59</sup> Camilla Bernt & Jan Fridthjof Bernt *God forvaltningsskikk: rettssikkerhet, kommunikasjon og konfliktforståelse i forvaltningen*. 2021, side 60.

<sup>60</sup> Ot.prp.nr. 61 (1996-1997) side 6

Spørsmålet er videre hva som på passlovens område kan anses som et tungtveiende hensyn for å nekte pass etter § 5 (3) bokstav d.

Staten skal sikre borgernes liv og helse, jf. EMK artikkel 2 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 12. Å nekte noen pass for å forhindre at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, forlater landet og havner i et uføre, kan anses som et «tungtveiende hensyn» der det foreligger konkret fare for liv og helse.

Videre kan det gjøres inngrep i borgernes bevegelsesfrihet der det er begrunnet i et «social pressing need», jf. Nalbantski mot Bulgaria, avsnitt 66, hvilket gir uttrykk for at samfunnsmessige interesser kan anses som tungtveiende hensyn ved nekt av pass.

I rundskrivet fremkommer det at:

*«Bestemmelsen fordrer at det foretas en forholdsmessighetsvurdering der samfunnets interesser i å treffe et vedtak om nektelse veies mot konsekvensene en nektelse vil få for den vedtaket gjelder»<sup>61</sup>.*

De momentene som inngår i vilkåret om «ikke i stand til å ta vare på seg selv», kan i utgangspunktet regnes som tungtveiende hensyn der det åpenbart. I VPOD-2020-93230, ble det konkludert med at hensynet til søkers egen ivaretagelse måtte veie tyngre enn søkers mulighet til å reise utenlands og få jobb. Klager var rusmisbruker og hadde gjentatte ganger havnet i trøbbel, videre var han ifølge lege avhengig av medikamentell oppfølging, og fravær av dette i utlandet ville kunne medføre forverring av symptomer.

Det forelå derfor tungtveiende grunner til at avslaget besto, da han var avhengig av medisinsk behandling for å ikke forverre symptomtrykket. Som nevnt er det også en sammenheng mellom vilkåret om å «ikke ta vare på seg selv i utlandet» og «tungtveiende hensyn». Der man ikke er i stand til å ta vare på seg selv, kan det ofte begrunnes som et tungtveiende hensyn for å nekte en pass, av hensyn til ens egen sikkerhet og ivaretagelse.

Som sett anses hensynet til individet som et tungtveiende og saklig hensyn, men også hensynet til å ivareta samfunnsinteresser kan vurderes som det samme. Hensynet til samfunnet kan sees i lys av at personer som havner i ett uføre i utlandet, vil kunne ha behov

---

<sup>61</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.9

for bistand fra staten til hjemreise. Dette medfører kostnader for samfunnet, og derav begrunnelsen ved samfunnsøkonomiske hensyn.

Momentet har nær tilknytning til passloven § 5 (3) bokstav b andre alternativ, hvor pass kan nektes dersom det er «grunn til å tro at søkeren» (...) «vil pådra det offentlige kostnader». I forarbeidene er det presisert at pass kan nektes der søkeren av «*andre grunner bringe seg i en slik stilling at han må sendes hjem for offentlig regning*»<sup>62</sup>. Samfunnsøkonomiske hensyn kan derfor også brukes som et tungtveiende argument for nekt av pass etter § 5 (3) bokstav d, men det vil nok være mer treffende med ordlyden å benytte seg av bokstav b istedenfor.

I VPOD-2020-80636 ble hensynet til omgivelsene ble vektlagt tungt. Alvorlighetsgraden av søkers diagnoser og de gjerninger han var dømt for talte for at søker ikke kunne oppholde seg borte over tid uten oppfølging fra DPS. Retten kom i en straffesak frem til at det er en nærliggende fare for at søker kunne begå nye alvorlige forbrytelser. Søker utgjorde en trussel for sine omgivelser og ble dømt til psykisk helsevern av den grunn. Klager hadde i gjentatte ganger over tid vært under behandling og oppfølging fra helsevesenet, og han ble dømt for to drapsforsøk tidligere. Dette var i sammenheng med at han var i psykose. Søkers ønske om å reise og behov for å legitimere seg kunne ikke veie opp for omgivelsenes sikkerhet. Også i denne saken ble hensynet til samfunnet ellers ansett som et «tungtveiende hensyn» for å nekte en pass.

Oppsummert foreligger det etter forvaltningspraksis flere tungtveiende grunner som kan begrunne passnekt etter § 5 (3) bokstav d. Hensynet til engs egen ivaretagelse i utlandet, samfunnsøkonomiske hensyn, andre personers sikkerhet og hensynet til å verne om borgernes liv og helse er alle tungtveiende grunner som kan begrunne passnekt.

#### 4.5.2 Betydning av pass for søker

I vurderingen av om det foreligger «tungtveiende hensyn» for nekt av pass, skal man vurdere hvilken «*betydning pass vil ha for søkeren*», jf. Passloven § 5 (4). I det videre er målet å finne ut hva som menes med vilkåret. Ordlyden legger opp til en skjønsmessig vurdering der viktigheten av det å ha et pass for søkeren skal undersøkes Forarbeidene gir lite veiledning

---

<sup>62</sup> Ot.prp.nr.61 (1996–1997) side 11

annet enn å nevne det samme som står i loven. I rettspraksis er det kun nevnt i TOSLO-2017-201212 at § 5 (4) «er en retningslinje for passmyndighetens skjønn».

Med andre ord blir disse vurderingene i all hovedsak opp til forvaltningen å fatte, innenfor de rammer som følger av gjeldende rett. Det klart at ulike søkere vil ha ulike sterke grunner for å trenge pass. Hvordan vurderingen foretas, vil bero på en forholdsmessighetsvurdering som er innenfor forvaltningens frie skjønn i den konkrete saken.

Sivilombudet mener at § 5 (4) gir uttrykk for en begrensning i politiets adgang til å nekte og tilbakekalle pass. I sakens anledning uttaler de at «Lovens ordlyd gir en klar anvisning om at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering av om passet skal leveres inn»<sup>63</sup>

Det følger videre av rundskrivet at bestemmelsen tar «sikte på å forhindre at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet (...), forlater landet»<sup>64</sup>. Av tredje avsnitt er følger det at «Forhold som gjør seg gjeldende for svært mange søkere, vil i denne vurderingen normalt ikke bli tillagt betydelig vekt»<sup>65</sup>.

Søkere som ønsker å reise på fritidsreiser må derfor tåle å få avslag på pass, og det skal en del til før nektelse av pass er uforholdsmessig. I tingrettsdommen over ble det nevnt at det generelt er byrdefullt å bli nektet pass, og særlig for den saken gjaldt da han hadde familie i Spania og svigerforeldre i Peru. Retten kunne «likevel ikke se at dette tilsier at vedtaket er kvalifisert urimelig»<sup>66</sup>. Terskelen for å likevel innvilge pass der det foreligger tungtveiende hensyn for avslag er derfor høy.

Videre kan det tenkes at dersom en eksempelvis har hytte eller jobb i utlandet, så kan en likevel få innvilget pass etter en helhetsvurdering, da slike forhold kan være av stor betydning for søkeren. Videre er det for mange viktig å ha et legitimasjonsdokument, eksempelvis for å identifisere seg for banken eller i butikken. I den anledning presiserer POD at:

*«Når det gjelder behovet for et legitimasjonsdokument, kan alle norske borgere som godtgjør sin identitet og sitt norske statsborgerskap få utstedt nasjonalt ID-kort uten*

---

<sup>63</sup> SOM-2015-3121

<sup>64</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.9.

<sup>65</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.9.

<sup>66</sup> TOSLO-2017-201212

*reiserett selv om det foreligger nektelsesgrunner for pass og nasjonalt ID-kort med reiserett»<sup>67</sup>.*

Behovet for å få et identitetsbevis vil dermed ivaretas, uavhengig om en får passnekt.

Videre følger det av pass- og ID-kortforskriften at § 4-1 bokstav d, at det bør legges vekt på hvilken betydning pass eller nasjonalt ID-kort har for den enkelte, herunder behov for pass eller nasjonalt ID-kort «for å kunne opprettholde kontakt med familie». Vurderingsmomentet kan sees i sammenheng med Grunnloven § 102 om retten til familieliv hvor det følger at «*alle har rett til respekt for (...) familielivet sitt*».

Dersom søkeren eksempelvis skal besøke syk familie i utlandet, er det nærliggende å legge til grunn at de vil få innvilget pass av respekt for familielivet. På den andre siden blir spørsmålet i praksis blir om en skal få innvilget et ordinært pass, eller om man skal få innvilget et pass for enkeltturer av sterke velferdsmessige hensyn etter § 5 (5). Da besøk av syk familie ofte tilsier en enkeltreise eller opphold i utlandet av midlertidig karakter, er det mer nærliggende å legge til grunn at det er aktuelt å anvende § 5 (5) hvor en kan få et pass for en enkeltreise dersom det foreligger særlige grunner.

Oppsummert blir det derfor tale om en helhetsvurdering fra politiets side, avhengig av hvilke opplysninger som foreligger om behovet søkeren har for pass. Det skal med andre ord en del til før å innvilges pass dersom det foreligger tungtveiende grunner for avslag, men politiet er likevel bundet av ytre rammer slik som retten til familieliv og misbrukslæren. Vedtaket må ikke være uforholdsmessig inngripende.

## 5. Praktiske problemstillinger

### 5.1 Forholdet mellom passloven og ID-kortloven

Avslutningsvis vil det påpekes problemer ved gjeldende rett, som har sammenheng med § 5 (3) bokstav d. Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) regulerer utstedelse av nasjonale ID-kort, som ble tilgjengelige høsten 2020. ID-kortloven er hovedsakelig basert på de samme prinsippene, grunnvilkårene og prosessuelle kravene som passloven. Nasjonale ID-kort gir pålitelig identifikasjon av norske statsborgere.

---

<sup>67</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.9.



I ID-kortloven er det ingen bestemmelse som regulerer tilfellene som følger av passloven § 5 (3) bokstav d. ID-kort med reiserett gir mulighet til å reise i EU. Personer som oppfyller nektelsesgrunnene etter passloven § 5 (3) bokstav d, kan derfor likevel dra på reise når de får innvilget et nasjonalt ID-kort med reiserett.

En slik løsning øker risikoen for at søkeren havner i et uføre og vil trenge få bistand til hjemreisen. Formålet med § 5 (3) bokstav d, som er å unngå at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, reiser utenlands og havner i et uføre, vil derfor ikke ivaretas etter ID-kortloven.

Hverken forarbeidene eller rundskrivet kommenterer ulikhetene mellom lovene. Dette skaper en gråsoner hvor personer som oppfyller vilkårene for nekt etter passloven § 5 (3) bokstav d, likevel kan reise og omgå regelverket. I praksis kan de som nektes pass, få avslag på ID-kort med reiserett, jf. ID-kortloven § 5 (3) bokstav a. Persongruppen kan istedenfor å søke pass, og heller kun søke og få innvilget et nasjonalt ID-kort med reiserett. For å få dette til, må de ikke søke om pass, for å omgå ID-kortloven § 5 (3) bokstav a.

Det er vanskelig å finne relevante grunner til hvorfor lovgiver har valgt dette. En mulig grunn kan være at EU generelt er tryggere å reise i enn andre kontinenter. Vurderer en med formålsbetraktninger, kan det åpne for at en ved å nektes pass, også kan nektes ID-kort med reiserett, for å ivareta formålet bak § 5 (3) bokstav d. En slik løsning med innskrenkende tolkning vil derimot ikke være i tråd med legalitetsprinsippet og lar seg neppe stå.

«Smutthullet» i ID-kortloven får nok ingen betydning for tolkningen av passloven direkte, men det kan tenkes at det kunne blitt vurdert om passloven § 5 (3) bokstav d kun burde ha gjeldt dersom man skulle reist utenfor EU. I praksis ville en slik løsning med begrensninger i gyldighetsområde på pass vært tungvint, men det ville gitt mer harmoni mellom ID-kortloven og passloven. For å konkludere er det betenkelig at det ikke er mer harmoni mellom Passloven og ID-kortloven, da det finnes «smutthull» i regelverket som ikke er kommentert fra lovgiver.

## 5.2 Saksbehandling og utredningsplikten under press

Når det gjelder praktiseringen av Passloven § 5 (3) bokstav d, gir rettskildene et delt bilde rundt hvordan politiet må innhente og vurdere dokumentasjon. I praksis kan det tenkes at

politiet ofte ikke får inn en uttalelse fra helsevesenet om vedkommende oppfyller vilkårene i § 5 (3) bokstav d. Manglende dokumentasjon kan legge press på utredningsplikten.

Passmyndigheten «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. Forvaltningsloven § 17. På passlovens område er utredningsplikten ytterligere presisert ved at «pass- og ID-kortmyndigheten skal foreta en grundig kontroll av søkerens identitet og fremlagte opplysninger» (...) «og ektheten av fremlagte dokumenter», jf. Pass- og ID-kortforskriften § 2-10.

Det er forventet at søker medvirker til at søknaden behandles, og dette er nærmere belyst i forarbeidene ved at det «*er et allment prinsipp at den som søker en tillatelse, må vise at vilkårene for å få den er oppfylt*». <sup>68</sup> Politiet kan derfor ved tvil om § 5 (3) bokstav d er oppfylt, be søker om å fremlegge uttalelse fra helsevesenet. Praksisen kan sees i sammenheng med utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, og at politiet ikke har medisinskfaglig kompetanse og helsevesenet er nærmest å vurdere om vilkårene er oppfylt.

Passmyndigheten må videre vurdere hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å avgjøre saken i tråd med utredningsplikten. Som nevnt presiserer rundskrivet at passmyndigheten må opptre nøye og varsomt, og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell <sup>69</sup>.

Vilkåret om «alvorlig sinnslidende» er et rettslig vilkår som ikke tilsvarer en bestemt medisinsk diagnose. Dersom politiet ikke får inn uttalelse fra helsevesenet, må de behandle vilkårene på sakens foreliggende opplysninger. Av politiloggen kan det eksempelvis foreligge flere meldinger om tvangsinnleggelse, situasjoner hvor søker har vært ruset og ikke i stand til å ta vare på seg selv eller der meldere har beskrevet vedkommende som psykotisk. I tillegg har mengden psykiatrioppdrag økt for politiet <sup>70</sup>, hvilket tilsier at relevansen av § 5 (3) bokstav d har økt. Videre kan passmyndigheten etter politiregisterloven § 29 ha tilgang på domsavsigelser, avhør eller rettspsykiatrisk erklæringer fra straffesaker som kan tas med i vurderingen av om vilkårene for passnekt er oppfylt.

---

<sup>68</sup> NOU 1994: 13 s. 70

<sup>69</sup> RPOD-2020-8-2 punkt 6.3.5

<sup>70</sup> Cederkvist, Vibeke, *PSYKIATRI: Antall psykiatrioppdrag fortsetter å øke*. Politiforum, 10.02.2023. <https://www.politiforum.no/psykiatri-psykiatrioppdrag/antall-psykiatrioppdrag-fortsetter-a-oke/235037>

Spørsmålet er om politiet selv har anledning til å innhente opplysninger fra helsevesenet uten søkers samtykke. Det følger av Helsepersonelloven § 31 at helsepersonell «skal» varsle politi (..) dersom dette er «nødvendig for å avverge alvorlig skade på person». Opplysningsplikten gjelder både der alvorlig skade kan avverges helt ved at hjelp tilkalles, og der det er fare for økt skadeomfang dersom nødetatenes bistand ikke innhentes, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–99) s. 232.

Ordlyden tilsier likevel en høyere terskel, og at det må foreligge konkrete holdepunkter for at alvorlig skade kan inntreffe. Det å nekte pass og forhindre at noen som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, kan tenkes som et tiltak som kan avverge skade, da det forhindrer at en forlater landet. Det må derimot være klare holdepunkter for dette.

Det kan tenkes at bestemmelsen kan fange opp de som går innunder vilkårene i § 5 (3) d. På den andre siden er det mulig at dette ikke vil gjelde alle som faller innunder vilkårene i passloven § 5 (3) d, og det må derfor bero på en konkret vurdering fra helsevesenets side om sakens alvorlighetsgrad tilsier at politiet bør informeres. Hvordan helsepersonell skal vurdere adgangen, er nærmere beskrevet i rundskrivet IS-2015-9. For å konkludere legges det til grunn at politiet kan forhøre seg med helsevesenet på eget initiativ etter utredningsplikten, men at helsevesenet selv må vurdere om de kan utlevere opplysningene om søkeren oppfyller vilkårene i § 5 (3) bokstav d.

## 6. Avsluttende refleksjoner

### 6.1 Mangel på klare utgangspunkter

En kan spørre seg hvorfor politiet ikke har nærmere utgangspunkter for hvordan sakene skal vurderes, og hvorfor rammene ikke er mer presise i passloven § 5 (3) bokstav d og § 5 (4).

*«Felles for disse sakstypene er at de egner seg dårlig for en presis og uttømmende rettslig regulering av hva slags vedtak som skal treffes i den enkelte sak. Lovgiverviljen må her komme til uttrykk i skjønnsmessige vurderingskriterier»<sup>71</sup>.*

---

<sup>71</sup> Camilla Bernt & Jan Fridthjof Bernt *God forvaltningsskikk: rettsikkerhet, kommunikasjon og konfliktforståelse i forvaltningen*. 2021, side 61

Forvaltningsskjønn kan medføre utfordringer for å utvikle klare rammer, og ordlyden i § 5 (4) åpner som kjent for en forholdsmessighetsvurdering. Videre vil faktum variere såpass fra sak til sak at det er mer hensiktsmessig at søknadene vurderes individuelt av politiet.

*«Borgernes rettsikkerhet skal i stedet ivaretas ved krav til den beslutningsprosess som fører frem til vedtaket, supplert med krav om likebehandling av like tilfeller og et krav om å unngå klar urimelighet eller uforholdsmessighet, som en ytre ramme for utøvingen av de fullmaktene som er tildelt forvaltningen ved lov eller på annen måte»<sup>72</sup>.*

For å konkludere, så gir lovens ordlyd spillerom for politiet selv til å foreta forholdsmessighetsvurderinger fra sak til sak. I tillegg inneholder vilkårene «psykisk utviklingshemmet» og «alvorlig sinnslidende» faglige uttrykk, hvor helsevesenet er nærmest å ta mer legitime vurderinger kontra en domstol.

Derimot vil forholdsmessighetsvurderingen etter § 5 (4) være underlagt misbrukslæren, som domstolen kan prøve, slik som skjedde i TOSLO-2017-201212. Det er derfor politiet er bundet av de ytre rammene rundt saksbehandlingen, som skal sikre at avgjørelsene ikke er uforholdsmessige. Det er videre naturlig at politiet er gitt fritt skjønn, da det ikke vil være mulig å ha rammer som fanger opp alle tilfeller i tråd med lovgiverviljen.

## 6.2 Bør det stilles plikt om å dokumentere helsetilstanden?

Det er ikke sikkert politiet klarer å innhente uttalelse fra helsevesenet, når det er tvilsomt om vilkårene i passloven § 5 (3) bokstav d er oppfylt. Det kan diskuteres om det bør stilles en plikt om at søker må dokumentere sin helsetilstand. En mer effektiv fremgangsmåte ville vært å pålegge søker å levere inn erklæring fra lege eller psykiater. Rundskrivet legger opp til en kutyme der politiet bør opptre varsomt og lene seg på informasjon fra helsevesenet. På den andre siden er det ikke noe krav om at søker må fremlegge erklæring fra helsevesenet ved søknad om pass, slik som i saker med førerkort. Politiet kan uten innlevert dokumentasjon se seg nødt til å behandle vilkårene i § 5 (3) bokstav d på foreliggende grunnlag. For å sammenligne, så følger det av Vegtrafikkloven § 34 at:

---

<sup>72</sup> Camilla Bernt & Jan Fridthjof Bernt *God forvaltningsskikk: rettsikkerhet, kommunikasjon og konfliktforståelse i forvaltningen*. 2021, side 60-61

*Dersom politiet har «skjellig grunn til å tro» at innehaver av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn ikke lenger fyller de krav som er fastsatt til syn, helse og førerlighet for slik førerrett, (..), kan politimesteren eller den han gir myndighet «pålegge innehaveren» – dersom denne fortsatt ønsker å nytte sin førerrett – innen en fastsatt frist å underkaste seg slik legeundersøkelse som finnes påkrevd (...)*

Bestemmelsen illustrerer en forskjell i maktutøvelsen fra forvaltningen ovenfor individet når det gjelder dokumentasjonsplikten ved førerkortsaker og søknader om pass. En lignende bestemmelse i passloven hvor politiet kunne pålagt en uttalelse fra helsevesenet for å vurdere utstedelse av pass, kan være hensiktsmessig. Dette kunne vært i situasjoner der det er «skjellig grunn til tvil» om søker oppfyller vilkårene for å inneha pass etter Passloven § 5 (3) bokstav d.

Om de kunne, så ville det sikret mer etterprøvbare vedtak. På den andre siden er det klart at dette ville medført mer bruk av tid og ressurser, både for helsevesenets del og for søkers egen del ved å kontakte legen. Politiet selv ville også fått mer arbeid, for en type problemstilling som gjelder få personer. Likevel ville formålet bak bestemmelsen, som er å ivareta personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, blitt mer ivaretatt med en slik plikt.

## 7. Oppsummering

Den klare hovedregelen er at alle norske statsborgere har rett på pass. Personer som er «alvorlig sinnslidende» eller «psykisk utviklingshemmet» og «ikke i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», kan likevel nektes pass der det foreligger dokumentasjon fra helsevesenet på at vilkårene er oppfylt. Mengden psykiatrioppdrag har fordoblet seg siden 2016, hvilket betyr at adgangen for passnekt for en bestemt gruppe er en økende problemstilling.

Helsepersonelloven åpner likevel opp for at politiet selv kan be om utlevering av helsevesenets vurdering av passloven § 5 (3) d der det er «nødvendig for å forhindre alvorlig skade».

Videre skal politiet vurdere hvilken betydning pass har for søkeren, og retten på familieliv står sterkt, og skal tas med når politiet skal vurdere passnekt. Politiet er uansett bundet av misbrukslæren og menneskerettslige rammer. Sterke samfunnsmessige hensyn kan likevel trumfe retten på fri bevegelighet. Politiet er avhengig av dokumentasjon fra helsevesenet for å vurdere om vilkårene for nekt er oppfylt, hvilket setter utredningsplikten under press.

ID-kortloven åpner for at personer i dag kan omgå regelverket å forlate landet, selv om de oppfyller vilkårene for å få nekt på pass etter § 5 (3) bokstav d. Formålet, som er å forhindre at personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, forlater landet, er derfor ikke ivaretatt tilstrekkelig. Det kan diskuteres om formålsbetraktninger og harmoni medfører nekt av ID-kort med reiserett, der passloven § 5 (3) bokstav d er oppfylt. Derimot vil en slik løsning være i strid med legalitetsprinsippet, som kommer inn med styrke, da nekt av reisedokumenter innebærer en begrensning i retten til å forlate landet. For å oppsummere står retten til pass sterkt, og det må foreligge tungtveiende grunner for at en skal nektes pass etter gjeldende rett, men det finnes smutthull i ID-kortloven som gjør at de tungtveiende grunnene ikke ivaretas.

## 8. Litteraturliste

### **Lov**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 18 juni 1965 nr. 4 Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 19 juni 1997 nr. 82 Lov om pass (passloven)

Lov 2 juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

Lov 2 juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

Lov 28 mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven)

### **Forarbeider**

NOU 1994: 13 Passlov

NOU: 2011: 9 Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern.

Ot.prp.nr.61 (1996–1997) Om lov om pass (passloven)

Ot.prp.nr.12 (1998–1999) Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)

Ot.prp.nr.13 (1998–1999) Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)

## **Litteratur**

Bernt, Camilla. & Bernt, Jan. Fridthjof. (2021). *God forvaltningskikk: rettssikkerhet, kommunikasjon og konfliktforståelse i forvaltningen*. Gyldendal akademisk.

## **Vedtak fra Sivilombudet**

SOM-2015-3121

## **Underrettspraksis**

TOSLO-2017-201212

LB-2016-138857

## **Rundskriv**

RPOD-2020-8-2 Rundskriv fra politidirektoratet (2022). *Retningslinjer for pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften*. Lastet ned fra Lovdata Pro 01.04.23

IS-2015-9. Rundskriv Helsedirektoratet og politidirektoratet (2015) *Helsepersonellens taushetsplikt – rett og plikt til å utlevere pasientopplysninger til politiet*. Lastet ned fra Lovdata Pro 01.04.23

## **Vedtak fra politidirektoratet**

VPOD-2020-93230

VPOD-2020-80636

## **Høyesterettsavgjørelser**

HR-2022-718-A

HR-2021-1263-A

HR-2019-653-A

HR-2018-2204-A

HR-2017-2078-A

Rt. 2015 s. 913

Rt. 1995-530 s. 538

Rt. 2001 s. 1481

Rt. 1993-249



Rt. 1988 s. 634

Rt. 1987 s. 1495

### **Høringsnotat**

Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 7. mars 2019 med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort. Sitert 01.04.23

<https://www.regjeringen.no/contentassets/78bbcb6a200242ae8a2e38b0aa49e65a/horingsnotat1020422.pdf>

### **Offentlige dokumenter**

Innst. 165 S (2015-2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 12:31 (2011–2012)*. Sitert 01.04.23

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-165.pdf>

Dokument 16, (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, avgitt 19. desember 2011. Sitert 01.04.23

<https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>

*Prop. 35 L (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter)*, avgitt 9 desember 2016. Sitert 09.05.23

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f47ecd054a094a31afae912150b1b420/no/pdfs/prp201620170035000dddpdfs.pdf>

### **Forskrifter**

Forskrift om pass og nasjonalt ID-kort av 12.10.20 (pass- og ID-kortforskriften)

### **Avgjørelser fra den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD)**

Hajibeyli mot Aserbajdsjan [J], 2018, no. 6477/08

Khlyustov mot Russland [J], 2013, no. 28975/05

Makedonski v. Bulgaria [J], 2011, no. 36036/04

Nalbantski mot Bulgaria [J], 2011, no. 30943/04

Riener mot Bulgaria [J], 2006, no. 46343/99

### **Internasjonale rettskilder**

International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171.

Council of Europe. "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms." Council of Europe Treaty Series 005, Council of Europe, 1950

EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (1992)

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg fritt på medlemsstatenes territorium

### **Øvrige kilder**

Cederkvist, Vibeke, *PSYKIATRI: Antall psykiatrioppdrag fortsetter å øke*. Politiforum, 10.02.2023. <https://www.politiforum.no/psykiatri-psykiatrioppdrag/antall-psykiatrioppdrag-fortsetter-a-oke/235037> Sitert 01.04.23.

Simonsen, Eva; Lid, Inger Marie: *utviklingshemning* i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 5. mai 2023 fra <https://snl.no/utviklingshemning>

With, Stian, *Refser regjeringen: - Brudd på menneskerettighetene*. Dagbladet, 26.05.2022. <https://www.dagbladet.no/studio/nyhetsstudio/5?post=95246> Sitert 01.04.23.

Helsedirektoratet (2018). *Steriliseringsloven med kommentarer [nettdokument]*. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 22. november 2018). <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/steriliseringsloven-med-kommentarer#referere> Sitert 01.04.23.

Helsedirektoratet (2017). § 3-3. *Vilkår for vedtak om tvungent psykisk helsevern* [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 01. desember 2022, sitert 01.05.23. Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/psykisk-helsevernloven-med-kommentarer/etablering-og-opphor-av-tvungent-psykisk-helsevern/3-3-vilkar-for-vedtak-om-tvungent-psykisk-helsevern>