

Faktanotat

Til:
Kopi:
Fra: Eva Selseng/Kris Ann Riiber
Saksnr.: 21/00473

Dato: 02.09.2021

Reisedokument

Innholdsfortegnelse

Reisedokument.....	1
1. Innledning	2
2. Vilkår for utstedelse av reisebevis for flyktninger	3
3. Vilkår for utstedelse av utlendingspass.....	4
3.1 Forholdet til hjemlandets myndigheter	5
3.2 Slik utlendings nærmeste familiemedlem	5
3.3 Kan ikke få pass fra hjemlandet eller annet land	6
3.4 «i andre tilfeller ...».....	8
4. Gyldighetsområde	12
5. Nektelsesgrunner – «særlige grunner taler mot»	12
5.1 Tvil om identitet.....	12
5.2 Dom for et særlig alvorlig lovbrudd	17
§ 12-1 første ledd bokstav c (reisebevis)	17
6. Fornyelse.....	18
7. Inndragning	19
8. Øvrige problemstillinger.....	20
8.1. Behandling av omgjøringsanmodninger – regelbundne vedtak.....	20

1. Innledning

Notatet redegjør for hovedtrekkene i regelverket og praksis for behandling av saker om reisedokument for utlendinger, og er ment som en veiledning for saksbehandlingen. Tidligere versjon av notatet er av 15.03.2010 og 2013. Det er ingen store regelverksendringer som gjelder behandlingen av reisedokumentsaker. Ved forskriftsendring av 30.4.2021 ble varigheten på reisedokumenter endret fra tre til fem år, jf. utlendingsforskriften § § 12-2 og 12-6.

Notatet baserer seg på praksisoversiktene for reisedokumenter fra 2020 og 2021, sammendrag i praksisbasen og tilbakemeldinger fra saksbehandlere som behandler reisedokumentsaker. De siste årene har det vært behandlet om lag 70 saker årlig etter § 64 1 om reisebevis, og om lag 100 saker etter § 64 2 om utlendingspass.

Rettskilder:

Lov og forskrift: utlendingsloven § 64 1 for reisebevis for flyktninger og § 64 2 ledd for utlendingspass. Utlendingsforskriften § 12 for reisebevis og utlendingspass. Lov om pass (passloven).

Forarbeider: NOU 2004: 20, Ot.prp.nr. 75 (2006-2007)

Rettspraksis: HR-2017-2078-A: om reisebevis kan nektes utstedt til flyktninger som ikke kan sannsynliggjøre sin identitet, se utlendingsloven § 64, jf. flyktningkonvensjonen art.28

[UNE Faglig veileder: Vurdering og registrering av identitet \(FV-02\)](#)
[UNE RB-10 Identitetsvurderinger – saksbehandlingsrutiner](#)

UDI 2019-001: Reisebevis for flyktninger og utlendingspass (UDI samlet seks rundskriv om reisedokumenter under ett 10.01.2019). I klagesaksbehandlingen i UNE tas det utgangspunkt i retningslinjene og normene som er fastsatt i dette rundskrivet.

A-63/09 Rundskriv om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010.

Internasjonale kilder: I HR-2017-2078-A blir det vist til en rekke anbefalinger og handlingsplaner fra blant annet EU, FN, og Den Internasjonale luftfartsorganisasjonen (ICAO): Resolusjon 1373 (2001) fra FNs sikkerhetsråd, «The Bangkok Declaration»

utstedt under FNs 11. kongress, Action plan fra EU kommisjonen av 8.12.2016, ICAO uttalelse fra 2010: "Den første forutsetning er at det etableres «... evidence of the applicant's identity, i.e. this is a real identity and the applicant is in fact the claimed individual»

Bevisterskel: Ved utstedelse av reisedokumenter kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at oppgitt identitet er riktig. Det innebærer at det må være mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig.

Formålet med pass og andre reisedokumentene 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.

2. Vilkår for utstedelse av reisebevis for flyktninger

En utlending som får beskyttelse og status som flyktning, har rett til reisebevis for flyktninger med mindre spesielle grunner taler mot det, jf. utl. § 64. Etter utl. § 28 sjette ledd har en flyktnings ektefelle eller samboer og en flyktnings barn også rett til oppholdstillatelse som flyktning.

En søknad om beskyttelse anses som en søknad om reisebevis for flyktninger (RB), jf. utl. § 17-21 første ledd annet punktum. Når UNE kommer til at klageren har rett til tillatelse etter utl. § 28 annet ledd, tar UDI som førsteinstans stilling til om reisebevis skal utstedes. Det kan søkes om reisebevis for flyktninger uten at det er søkt om beskyttelse. Dette er blant annet aktuelt for personer som har fått en tillatelse i familieinnvandring, men fyller vilkårene for avledet status etter utl. § 28 sjette ledd. Se UDI 2019-001 for rutiner knyttet til fremsettelse av søknad, søknadsskjema m.v.

Det er *to* ulike hjemler for å utstede reisebevis for flyktninger, begge følger av utl. § 64 første ledd. Det er første ledd første punktum som i all hovedsak kommer til anvendelse i praksis.

Utl. § 64 første ledd første punktum lyder;

En utlending som får oppholdstillatelse etter § 28, skal etter søknad også gis reisebevis for flyktninger for reise utenfor Norge dersom ikke særlige grunner taler mot det.

Utl § 64 første ledd følger opp forpliktelsen etter flyktningkonvensjonen (FK) art. 28¹. En utlending som fyller vilkårene i § 64 har krav på reisebevis. Vedtaket i klagerens asylsak vil være utgangspunktet for om klageren har rett til reisebevis for flyktninger.

Utlendinger som fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter utl § 28 annet ledd har rett til reisebevis. Det samme gjelder ved avledet flyktningstatus etter utl § 28 sjette ledd.

Utlendinger som ekskluderes etter utl § 31 eller unntas fra anerkjennelse som flyktning etter § 28 fjerde ledd (sûr place), fyller ikke vilkårene og har ikke rett til reisebevis. Disse gruppene vil likevel kunne få utlendingspass. Se pkt. 3.1 om retten til utlendingspass.

Retten til reisebevis gjelder med mindre «særlige grunner taler mot det». Det fremgår av forarbeidene til loven at særlige grunner er nærmere regulert i utlendingsforskriften (utf § 12-1 første ledd).² I FK art. 28 er det også gjort unntak for retten til pass. Flyktninger har rett til pass med mindre «compelling reasons of national security or public order» tilsier noe annet.

Dette var hovedtemaet under Høyesteretts behandling i 2017. Se pkt. 5.1 om HR -2017-2078-A. Det prinsipielle spørsmålet i saken var om det norske regelverket var forenlig med flyktningers rett til reisebevis etter flyktningkonvensjonen art. 28 når søknader om reisebevis kan avslås i saker hvor flyktningen ikke har sannsynliggjort sin identitet, Førstvoterende uttalte i avsnitt 76-79 at det må være et (...) *generelt og grunnleggende krav at enhver som søker om reisedokument, må godtgjøre sin identitet*». *En slik tvil om identitet utgjør en "compelling [reason] of national security or public order" som gjør det nødvendig å nekte utstedelse av reisebevis.* Se HR-2017-2078-A avsnitt 92.

Nektelsesgrunnene etter utf § 12-1 er omtalt i pkt. 5. Det bemerkes at reisebevis for flyktninger også kan inndras, se pkt. 7.

3. Vilkår for utstedelse av utlendingspass

En utlending som har fått oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn etter å ha søkt beskyttelse, kan få innvilget utlendingspass dersom forholdet til hjemlandets myndigheter gjør at personen ikke kan kontakte dem, jf. utl. § 64 annet ledd. Se UDI 2019-001 for rutiner om fremsettelse av søknad, søknadsskjema mv. En

¹ FK art. 28 lyder; *The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory unless compelling reasons of national security or public order otherwise require [...]*

² Ot.prp. nr 75 2006-2007 s.378, og Vigdis Vevstad (red.) Utlendingsloven Kommentartutgave, s. 417 pkt. 3.

søknad om beskyttelse er også en søknad om utlendingspass, jf. utf § 17-21 første ledd annet punktum.

Det er *fire* ulike hjemler for når utlendingspass kan utstedes, se pkt. 3.1 til 3.4.

3.1 Forholdet til hjemlandets myndigheter

Utl § 64 annet ledd første punktum lyder;

En utlending som har eller gis oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det [...].

For å fylle vilkårene for utlendingspass må klageren ha søkt om beskyttelse uten å ha fått flyktningstatus, men ha fått oppholdstillatelse på et annet grunnlag enn som flyktning etter utl § 28. Dette gjelder typisk utlendinger som etter å ha søkt asyl, innvilges oppholdstillatelse etter utl § 38. Utlendinger med tillatelse etter utl § 34 kan også få utlendingspass etter bestemmelsen. Derimot vil utlendinger med oppholdstillatelse i sak om familieinnvandring ikke kunne få utlendingspass etter denne bestemmelsen, siden disse ikke har søkt asyl. De kan likevel få utlendingspass etter forskriftsbestemmelsene i § 12-4 annet og tredje ledd, se pkt. 3.2 og pkt. 3.3.

Forarbeidene til gammel og ny lov sier lite om hva som ligger i formuleringen ”forholdet til hjemlandets myndigheter”. Det skal likevel skilles mellom tilfeller hvor utlendingen har tillatelse fordi de har et beskyttelsesbehov og tilfeller hvor tillatelsen er gitt av humanitære hensyn.

Dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, har klageren krav på utlendingspass, jf. formuleringen «skal» i § 64 annet ledd.

3.2 Slik utlendings nærmeste familiemedlem

Utf § 12-5 annet ledd lyder

Utlendingspass kan også gis til utlendingens nærmeste familiemedlemmer som har eller gis oppholdstillatelse i riket, og som søker om utlendingspass og innleverer sitt pass eller annet reisedokument som vedkommende er i besittelse av.

Utf § 12-5 annet ledd må sees i sammenheng med § 12-5 første ledd. Det er de nærmeste familiemedlemmene til en utlending som fyller vilkårene for utlendingspass etter utf § 12-5 første ledd, som kan få utlendingspass etter § 12-5 annet ledd, jf. formuleringen utlendingens. Det nærmeste familiemedlemmet må selv ha oppholdstillatelse, og må levere inn sitt eget pass eller annet reisedokument. Det er ikke

nødvendig at familiemedlemmet har tillatelse i Norge på grunn av et beskyttelsesbehov, men de kan ha tillatelse i sak om familieinnvandring.

Nærmeste familiemedlem er ektefelle, samboer og barn, se utf § 9-6 og lovens § 40 til 42.

Etter UNEs praksis er det et absolutt krav at hovedpersonen har utlendingspass. Dersom hovedpersonen har norsk pass eller har reisebevis for flyktninger, innvilges ikke utlendingspass etter denne bestemmelsen.

3.3 Kan ikke få pass fra hjemlandet eller annet land

Utf § 12-5 tredje ledd lyder:

For øvrig kan utlendingspass etter søknad gis til en utlending som har eller gis oppholdstillatelse i riket, men som ikke kan skaffe seg pass eller annet reisedokument fra sitt hjemland eller annet land, og som dokumenterer at vedkommende forgjeves har søkt om slikt pass eller annet reisedokument.

En stat er ansvarlig for å utstede reisedokument til *egne* borgere, og utlendinger skal således få pass fra sitt hjemland.³ I tilfeller hvor utlendingen ikke får pass fra hjemlandet og står uten mulighet til å reise, kan norske myndigheter avhjelpe situasjonen. Kontrollhensyn tilsier imidlertid at utlendingen dokumenterer at det er søkt om pass, uten å ha fått det, og at klageren ikke rår over årsaken.

Iflg UDIs retningslinjer skal det fremlegges dokumentasjon på at utlendingen har forsøkt å skaffe reisedokument fra sitt hjemland. Dersom utlendingen har fått avslag på søknad om hjemlandets reisedokument, skal dette dokumenteres. I tilfeller hvor utlendingen ikke kan dokumentere dette, skal politiet innhente en forklaring fra utlendingen om hvorfor avslaget ikke er dokumentert, jf. punkt 2.4 i UDI 2019-001. Dersom utlendingen har fått avslag på søknad om pass fra hjemlandet fordi han eller hun ikke har lagt frem den dokumentasjon som hjemlandets myndigheter krever for å utstede pass, eller at søknaden er mangelfullt utfylt, er dette forhold som kan tilsi at søknaden avslås. Norske myndigheter ønsker ikke å utstede reisedokumenter til søkere som selv er ansvarlig for at de ikke får utstedt hjemlandets reisedokument, jf. UDI 2019-001. Dersom utlendingen selv kan fremskaffe de dokumentene som er nødvendig for å få hjemlandets pass, ligger dette innenfor utlendingens kontroll.

Etter UNEs praksis vil ikke en fremlagt kopi av søknad om pass anses som tilstrekkelig dokumentasjon. I flere saker er det krevd at det dokumenteres (i form av gyldig kvittering eller liknende) at en søknad *er sendt til* ambassade, utenriksstasjon eller hjemlandets myndigheter. Det må i tillegg dokumenteres at det er mottatt avslag på

³ Se FN konvensjonen om Økonomiske, Sosiale og Kulturelle rettigheter art 12.

søknaden. Det er også et vilkår at avslaget ikke skyldes forhold klageren selv rår over, for eksempel manglende dokumentasjon på statsborgerskap.

Dom fra Borgarting lagmannsrett fra oktober 2009 underbygger at det kan stilles krav til dokumentasjon, også når det er lite sannsynlig at klageren vil få pass. Uttalelsen fra retten tilsier likevel at det ikke kan stilles et absolutt krav om at det må fremskaffes skriftlig dokumentasjon. Dom fra Oslo tingrett av 28.02.2013 tilsier at det kan være tilstrekkelig med *sannsynligjøring* av at det forgjeves er søkt. Alle land har ikke nødvendigvis en skriftlig saksbehandling.

Hvorvidt klageren har dokumentert at det er søkt om hjemlandets pass må vurderes konkret i hver sak. Det må ses hen til hva klageren har gjort og hvilke rutiner det enkelte land har for utstedelse av pass til sine borgere.⁴

Kontrollhensyn tilsier imidlertid at det kreves dokumentasjon. Det vises her til at retten i saken fra oktober 2009 ikke fant det urimelig at klageren søkte om reisedokument selv om det var lite trolig at hun ville få pass fra hjemlandet. Klageren måtte gjøre det som er mulig.

Det er hjemlandets myndigheter som står nærmest til å avklare identiteten og eventuelt fremskaffe bakgrunnsdokumenter for klageren. Det kan være ulike årsaker til at hjemlandets myndigheter ikke utsteder pass til klageren, herunder at klageren egentlig ikke er fra det landet som oppgis som hjemland. Forvaltningen må kunne kontrollere hva som er årsaken til avslaget, og at denne ligger utenfor klagerens kontroll.

I enkelte saker er det anført at ambassaden har brukt lang tid på saksbehandlingen (opptil 2 år). Vilkåret om at klageren ikke kan få utstedt reisedokument fra hjemlandet ble ikke ansett oppfylt av denne grunn. Se likevel pkt. 3.4 om adgangen til å utstede utlendingspass ved særlige grunner.

I et eksempel fra UNEs praksis hadde klageren oppholdstillatelse i sak om familieinnvandring. Hun hadde flere ganger søkt om utlendingspass. UNE mente det ikke var dokumentert at klageren ikke kunne få hjemlandets pass og at vilkårene derfor ikke var oppfylt. UNE festet ikke lit til forklaringen om at klageren ikke kunne skaffe de opplysningene ambassaden krevde. Det var mange år siden klageren første gang søkte om hjemlandets pass. Dette tilsa at hun i denne perioden ikke hadde gjort reelle forsøk på å fremskaffe opplysningene ambassaden krevde. UNE mente at hindringene for å få hjemlandets pass skyldtes forhold klageren hadde mulighet til å påvirke.

⁴ Viktige kilder til kunnskap om dette er Landinfos temanotater om dokumentsituasjonen i ulike land og hjemmesidene til aktuelle ambassader.

3.4 «i andre tilfeller ...»

Utf § 12-5 fjerde ledd lyder;

Når særlige grunner tilsier det, kan utlendingspass også utstedes i andre tilfeller.

Bestemmelsen er likelydende med § 69 annet ledd annet punktum i forskriften fra 1990, og er ikke ment å ha et annet innhold. Ifølge Bunæs m. fl. (2004:270) var den gamle bestemmelsen vid, og hjemlet utstedelse av utlendingspass der de andre bestemmelsene ikke strakk til. NOU 2004:20 om ny utlendingslov pkt. 13.10.2 omtaler bestemmelsen som en sikkerhetsventil.

At utf § 12-5 fjerde ledd gjelder i andre tilfeller”, der de andre bestemmelsene ikke strekker til, medfører at utlendingen for å kunne få utlendingspass etter § 12-5 fjerde ledd, ikke kan ha rett til utlendingspass etter utf § 12-5 første, andre eller tredje ledd. Terskelen for å utstede utlendingspass etter § 12-5 fjerde ledd er høy, da utlending som utgangspunktet skal benytte seg av sitt hjemlands reisedokument, og han/hun i disse tilfellene skal ha mulighet til å gjøre nettopp det.

Retningslinjer og typetilfeller for innvilgelse av utlendingspass etter denne bestemmelsen er angitt i UDI 2019-001, kap. 3.5 om ordinært utlendingspass og kap. 3.6 om utlendingspass for enkeltreise. I klagesaksbehandlingen i UNE tas det utgangspunkt i retningslinjene og normene som er fastsatt der, men det må alltid foretas konkrete og individuelle vurderinger i hver sak.

I vurderingen av om det skal utstedes utlendingspass må det ses hen til formålet med regelverket. Et hensyn er at det skal være mulig for personer å reise. På den annen side må behovet for å reise, vektas mot faren for misbruk. Hvor sterkt behov utlendingen har for å reise og hvor stor misbruksfaren er, vil variere fra sak til sak. Utgangspunktet er at utlendingspass ikke utstedes til utlendinger som kan få pass fra hjemlandet, og at dokumentasjonskrav og saksbehandlingstid hos hjemlandets myndigheter er et forhold mellom klageren og hjemlandets myndigheter. Det må understrekes at terskelen for å innvilge etter denne bestemmelsen er høy.

a. Ordinære utlendingspass

Utlendinger som har oppholdstillatelse i Norge uten å ha søkt beskyttelse og som har asyllignende anførsler i reisedokumentsaken, skal få disse vurdert etter forskriftens § 12-5, femte ledd «særlige grunner», jf. lovens § 64 annet ledd siste punktum. Det er ikke tilstrekkelig å henvise klageren til å søke beskyttelse. Det er viktig å understreke at § 12-5 tredje ledd og fjerde ledd ikke gir noen bred adgang til å innvilge utlendingspass til utlendinger som ikke har søkt beskyttelse.

Dersom utlendingen ikke kan få utstedt reisedokument som er godtatt som reisedokument av norske myndigheter, kan han/hun få utlendingspass etter utf. §12 - 5 fjerde ledd⁵.

Andre grupper som kan få utlendingspass etter denne bestemmelsen er

- barn med foreldre som ikke kan kontakte hjemlandets myndigheter
- barn som bor i fosterhjem
- enslige mindreårige asylsøkere
- søkere som bor på sperret adresse

Listen er ikke uttømmende. Typetilfellene angir likevel at terskelen er høy. Se UDI 2019-001 pkt 3.5 for en nærmere beskrivelse.

Eksempler fra UNEs praksis

Et eksempel hvor klageren fikk norsk utlendingspass fordi «særlige grunner» tilsa det, er en sak hvor det ble vist til at klageren er under barnevernets omsorg og derfor ikke kunne få pass fra hjemlandet. Hun hadde fått opphold i Norge på grunn av sterke menneskelige hensyn. UNE mente det var riktig å innvilge fordi det forelå «særlige hensyn» og ikke på grunn av klagerens forhold til hjemlandet. UNE skriver at det er et snevert unntak og at det skal helt spesielle omstendigheter til for å gi utlendingspass etter denne bestemmelsen. Hjemlandet kunne ikke gi henne pass med mindre hun var registrert med adresse i hjemlandet, noe som var uforenelig med at norske myndigheter har overtatt omsorgen for henne.

I en rekke saker har klagerne anført en uvilje mot å oppsøke hjemlandets myndigheter for å fremskaffe pass (eksempelvis på grunn av anførsler om myndighetenes behandling

⁵ Før 1. august 2018 fikk borgere av Somalia utlendingspass etter denne bestemmelsen fordi hjemlandet manglet en fungerende sentraladministrasjon fra 1991 til 2014. Fra og med 1. august 2018 besluttet norske myndigheter å godkjenne visse somaliske pass for innreise til Norge. Ordinære somaliske pass som er utstedt enten ved somaliske ambassader eller i Benadir-regionen etter 1. januar 2014 anerkjennes derfor nå som reisedokument av norske myndigheter. Somaliske borgere som har - eller kan få somalisk pass – som er godkjent som reisedokument skal ikke lenger få utstedt norsk utlendingspass.

av en etnisk gruppe). Et eksempel er en sak hvor klageren hadde oppholdstillatelse på bakgrunn av familieinnvandring og tidligere fått avslag på søknad om utlendingspass. Hun viste til at hun ikke kunne få hjemlandets pass, og at det forelå særlige grunner ettersom hun ikke kunne få bank-ID, noe som hadde jobbmessig betydning. Videre viste hun til at barna savnet å kunne dra på utenlandsferie med begge foreldrene. UNE viste til at det ikke var dokumentert at klageren forgjeves hadde søkt om hjemlandets pass. UNE festet ikke lit til forklaringen om at klageren ikke kunne skaffe de opplysningene ambassaden krevde. UNE fant heller ikke at det forelå særlige grunner som tilsa at klageren kunne få utlendingspass etter forskriften § 12-5 fjerde ledd. UNE så hen til opplysningen som at det ville være vanskelig for klageren å utføre jobben sin uten utlendingspass og bank-ID, men i likhet med UDI mente UNE at dette ikke utgjorde særlige grunner.

b. Utlendingspass for enkeltreiser

Utgangspunktet er at det er søkerens hjemlands myndigheter som er ansvarlig for å utstede pass til sine borgere - også dersom det er en særlig grunn til å reise. I en del tilfeller foreligger det imidlertid særlige grunner som gjør at det kan innvilges utlendingspass for en enkeltreise etter utf. § 12- 5 fjerde ledd. Et slikt utlendingspass vil ha begrenset varighet og gyldighetsområdet knyttet til formålet med reisen.

Typetilfellene for utstedelse av utlendingspass for enkeltreiser:

- Utlendingen har ikke gyldig pass, det oppstår et akutt behov for en reise og hjemlandets myndigheter kan ikke få utstedt pass/nødpass i tide
- Utlendingen har norsk reisedokument, men ønsker å reise til hjemlandet
- Barn som skal på skoletur, idrettsarrangement eller lignende
- Barn som har foreldre og/eller søsken med gyldig reisedokument
- Utlendinger som har behov for skaffe hjemlandets pass ved en ambassade i utlandet

Se UDI 2019-001 pkt 3.6 for en nærmere beskrivelse av de ulike typetilfellene.

Eksempler fra UNEs praksis

Sykdom hos klager eller i nær familie

I flere saker der klagerne har anført at de ønsker å besøke syke familiemedlemmer eller at de har behov for behandling av egen sykdom i utlandet, har UDIs vedtak blitt opprettholdt med den begrunnelsen at sykdommen ikke er alvorlig nok til å gjøre unntak fra hovedregelen om at det er hjemlandets ansvar å utstede pass til sine borgere.

I de sakene hvor UNE har tatt UDIs avslag om utlendingspass til følge på grunn av sykdom, foreligger tilsvarende svært alvorlig helsesituasjon eller dødsfall hos nærmeste familie i hjemlandet, eller at klageren selv/nær slekt i Norge er rammet av alvorlig sykdom og i den forbindelse har behov for å foreta en reise for behandling eller til hjemlandet. Det er i disse sakene gitt utlendingspass for enkeltreise. Et vedtak gjaldt en klager med en nevrologisk lidelse som på sikt var dødelig, og der klageren ønsket å

reise i Skandinavia sammen med institusjon han var innlagt på. Særlige grunner ble ansett å foreligge, til tross for tvil om identiteten. Utlendingspass ble begrenset til bare å gjelde i Skandinavia. Et annet eksempel var en alvorlig kreftsyk person som hadde fått tilbud om rehabiliteringsreise til hjemlandet. Utlendingspass ble begrenset til en enkeltreise. De nevnte eksemplene er ikke så mange at en fast praksis kan anses etablert.

Videre har UNE i all hovedsak opprettholdt UDIs vedtak i saker der utlendingen som er syk er utenfor personkretsen ”nærmeste familie” (foreldre/barn relasjon). I noen helt få tilfeller er det gjort unntak fra denne hovedregelen.

I en sak fra Somalia ble det søkt om utlendingspass for å besøke en syk slektning. Det forelå ikke særlige grunner som tilsa at utlendingspass skulle utstedes. UNE betvilte den innsendte helsedokumentasjonen. Klageren hadde svekket troverdighet på bakgrunn av uriktige opplysninger om sitt tidligere reisebevis. Klageren hadde tidligere søkt om fornyelse av reisebevis fordi det var skadet. Nå søkte han utlendingspass for en enkeltreise til et tredjeland for å besøke sin syke nære slektning. I klagen viste klageren til den fremlagte dokumentasjonen, at moren var i koma og at det pga. sykehusets taushetsplikt ikke kunne fremlegges mer utfyllende helseerklæring. Vedlagt klagen var dokumenter fra to sykehus. I klageoversendelsen til UNE bemerket UDI at klageren var bedt om å fremskaffe dokumentasjon som tydelig forklarte nærmere angitte detaljer rundt slektingens helsetilstand, men at de fremlagte dokumentene ikke ga svar på dette. UNE mente at det ikke forelå særlige grunner som tilsa at utlendingspass skulle utstedes etter utf. § 12-5 fjerde ledd. Den fremlagte dokumentasjonen underbygget ikke i tilstrekkelig grad at slektingen var akutt og livstruende syk. Etter UNEs vurdering hadde ikke dokumentasjonen som var innsendt etter at UDI ba om oppdatert og detaljert informasjon, det presisjonsnivå det var grunn til å forvente av medisinsk personell.

Andre ”særlige” grunner

Eksempler på forhold som UNE ikke har ansett som tilstrekkelig tungtveiende til å fravike utgangspunktet om at det er hjemlandets myndigheter som skal utstede pass til sine borgere, er for eksempel hvor klageren har ønsket å foreta en pilegrimsreise til Mekka, delta på reise med en menighet, eller besøke familie i utlandet/hjemlandet.

4. Gyldighetsområde

Et reisedokuments gyldighetsområde er et spørsmål om hvilke land klageren skal kunne reise til på passet, og hvor lenge passet skal være gyldig. For reisebevis reguleres spørsmålet i utf § 12-2, og for utlendingspass i utf § 12-6. Utgangspunktet for både reisebevis og utlendingspass er at gyldighetstiden settes lik klagerens oppholdstillatelse, med ikke lengre enn fem år⁶. Når klageren har permanent oppholdstillatelse, er utgangspunktet 5 år.

Unntak kan gjøres dersom det foreligger forhold som i utf § 12-1 første ledd (se pkt. 5) eller ved andre særlige grunner. Reisedokument kan også utstedes for å gjelde for en enkeltreise⁷.

Om det foreligger andre særlige grunner eller om reisedokumentet skal gjelde for enkeltreise må sees i sammenheng med regelen om utstedelse av utlendingspass etter § 12-5 fjerde ledd (se pkt. 3.4). Gyldighetstiden må settes slik at klageren gis mulighet til å gjennomføre den reisen som danner grunnlaget for at det utstedes et reisedokument, men heller ikke lengre. Det vises til at ulike land kan ha forskjellige krav mht. hvor lenge et pass må være gyldig for at det utstedes visum, eller tillates innreise.

5. Nektelsesgrunner – «særlige grunner taler mot»

Selv om utlendingen oppfyller vilkårene for å få reisebevis for flyktning eller utlendingspass, kan det likevel gjøres unntak for retten til å få reisedokument. Grunnene til å nekte følger av utf § 12-1 første ledd. Bestemmelsen gjelder reisebevis for flyktninger, men den er ved utf § 12-5 femte ledd gitt anvendelse på spørsmålet om utstedelse av utlendingspass.

5.1 Tvil om identitet

Det er som oftest utf 12-1 første ledd bokstav b som kommer til anvendelse. Bestemmelsen fastsetter at reisebevis og utlendingspass kan nektes utstedt når det er tvil om utlendingens identitet.

UNEs praksis de siste årene viser tydelig at det er tvil om identitet i mange av reisedokumentsakene.

⁶ Endret ved forskrift 30 april 2021 nr. 1348

⁷ Det skiller mellom ordinære reisedokumenter som har en kortere gyldighetstid enn hovedregelen, og reisedokumenter som er gjort gjeldende for en enkeltreise.

Høyesterett har slått fast at man kan avslå søknad om reisebevis når identiteten ikke er sannsynliggjort:

Høyesterett har i dom 31.10.2017 (HR-2017-2078 A) uttalt seg slik om adgangen til å nekte utstedelse av reisebevis når det er tvil om utlendingens identitet: "Er det mest sannsynlig at søkeren oppgir uriktig identitet, er det i samsvar med flyktningkonvensjonen artikkel 28 å nekte utstedelse av reisebevis. Førstvoterende uttaler i avsnitt 76-79 at det må være et «generelt og grunnleggende krav at enhver som søker om reisedokument, må godtgjøre sin identitet». Det er tvingende nødvendig å la være å utstede et offentlig reisedokument som ville angi en identitet som sannsynlig er uriktig.

Dette var i tråd med statens syn om at sannsynliggjøring av identitet er et grunnleggende og naturlig krav for å få utstedt reisedokumenter, og at det samme må gjelde for reisebevis. Det ble vist til at uriktige identitetsdokumenter anses å utgjøre et alvorlig sikkerhetsproblem, og til at risikoen for at tilliten til norske reisedokumenter vil bli undergravd dersom det blir utstedt reisebevis uten sannsynliggjort identitet.

[Faglig veileder om identitet](#) (FV-02) gir veiledning i hvordan identitetsbegrepet skal forstås og hvordan det skal vurderes om en identitet er sannsynliggjort. Det tas utgangspunkt i vurderingen av identiteten som er gjort i beskyttelses (asyl)saken, og det vurderes om det i ettertid har oppstått forhold som tilsier at det nå er tvil eller om tidligere tvil er oppklart. Se også rutinebeskrivelse [RB-10 om identitetsvurderinger](#) om bistand i saksbehandlingen.

Terskelen for å konstatere tvil og nekte utstedelse av reisedokument må sees i sammenheng med formålet et pass er ment å tjene. Formålet er først og fremst at andre staters myndigheter skal kunne kontrollere utlendingens identitet som ledd i den utlendingskontroll alle land foretar. Å utstede et pass betyr at norske myndigheter går god for identiteten. Reisedokumentenes notoritet (pålitelighet) undergraves dersom det ikke er grunnlag for å gå god for identiteten. I henhold til Passloven § 3 er det et vilkår for utstedelse av pass at søkeren godtgjør sin identitet.

For øvrig vises det til følgende uttalelse på side 359 i NOU 2004:20;

Særlig av preventive grunner bør det ikke være kurant å gi reisedokument til personer utlendingsmyndighetene ikke kjenner identiteten til, typisk tidligere beskyttelse (asyl)søkere som har operert med flere identiteter og/eller som har unnlatt å dokumentere sin identitet uten å gi fyllestgjørende forklaring på forholdet.

Dette er fulgt opp i Ot.prp.nr. 75 (2006-2007), hvor det heter at "tvil om utlendingens identitet" vil "fortsatt kunne gi grunn til å nekte reisebevis" (side 432).

"Tidsmomentet»

En problemstilling som har blitt aktuell etter Høyesteretts behandling i 2017, er det såkalte «tidsmomentet», dvs. kan det at en person har levd under en og samme identitet over lengre tid innebære at man anser identiteten som sannsynliggjort? Dette var tema i HR-2017-2078-A hvor en av personene hadde levd i Norge under en og samme identitet og flertallet i HR mente at hans identitet nå var sannsynliggjort. Det avgjørende for flertallet var «tidsmomentet» at han hadde benyttet den andre identiteten relativt kort tid og hadde levd i Norge under en og samme identitet i ti år, noe som ifølge flertallet var nok til å etablere en svak sannsynlighetsovervekt for at den oppgitte identiteten var hans rette.

Spørsmålet er om Høyesterett i dommen gir en anvisning på når en identitet kan anses sannsynliggjort ettersom tiden går. I UNEs praksis er oppfatningen at «tidsmomentet» er relevant, men vi må være bevisst på hvordan det brukes i enkeltsaker. Følgende faktorer/vurderingstema kan være relevant:

- hvilket land asylsøkeren først kom til
- hvor lenge personen oppholdt seg der med en annen identitet
- hvordan personen har forholdt seg til asylsøknadsprosessen
- medvirkningsvilje
- hvordan personen har bidratt til å oppklare hva som har skjedd i førsteasylland
- senere atferd i Norge.

UNEs oppfatning er at utgangspunktet må være at en identitet ikke blir mer sannsynlig bare som følge av at man har fastholdt identiteten over tid. Noe annet er at tiden etter omstendighetene kan inngå som ett av flere momenter i en sak der man etter konkret vurdering kommer til at identiteten er sannsynliggjort.

Eksempler fra praksis

Klageren har ikke lagt frem identitetsdokumenter/ Klageren har gitt ulik informasjon om identitet

Vedtak i UNE tilsier at det kan konstateres tvil om identiteten alene fordi klageren ikke har lagt frem identitetsdokumenter fra hjemlandet som har notoritet (pålitelighet). Det forutsettes at klageren har mulighet til å skaffe slike dokumenter, og at det ikke er gitt en fyllestgjørende forklaring på hvorfor ikke dette er gjort. Klagerens beskyttelsesbehov kan være en slik forklaring.

I flere saker fremgår det at klageren har gitt ulik informasjon om navn og fødselsdato, ofte i sammenheng med fremleggelse av dokumenter med lav notoritet. I noen tilfeller inneholder dokumentene andre opplysninger enn det klageren har oppgitt til norske myndigheter. Det kan også være at klageren har oppgitt to ulike identiteter i to ulike søknader for norske myndigheter.

UNE mener at klan er et sentralt identitetsselement for somaliske borgere, ved siden av navn og fødselsår.

I et tilfelle hadde klageren gitt ulik informasjon om navn og fødselsdato og fremlagt diverse dokumenter fra ulike myndigheter og organisasjoner i Irak. UNE mente at dokumentasjonen hadde så lav notoritet at den ikke kunne tillegges avgjørende vekt i identitetsvurderingen. Klageren hadde fremlagt palestinsk 00-pass, men passet inneholdt annen informasjon om identitet enn hva klageren hadde oppgitt til norske myndigheter, blant annet navn og annen fødselsdato. UNE la til grunn at han var statsløs palestiner fra Irak. Det ble lagt vekt på språktest, og klagerens kunnskapsnivå om hjemsted og hjemland. Klageren ble innvilget beskyttelse, men fikk ikke norsk reisedokument.

I en annen sak som ble behandlet i nemnd med personlig fremmøte, var problemstillingen at klageren hadde endret på fødselsåret. Nemnda var i tvil, men flertallet mente at forklaringen hans og det at han selv tok opp behovet for korrigerende, var avgjørende for utfallet. Nemnda viste også til at han hadde holdt fast på dette årstallet i 15 år og at han ikke hadde noe å tjene på endringen. Mindretallet, derimot, mente at klageren ikke hadde gitt en tilstrekkelig god forklaring på hvorfor årstallet skulle endres.

Fremlagt falske dokumenter

I forbindelse med søknad om beskyttelse fremla klageren to dokumenter fra hjemlandet som bekreftelse på sin identitet. UDI innvilget søknaden og mente at hans identitet var sannsynliggjort. Et halvt år senere undersøkte politiet fremlagt utskrift fra hjemlandets folkeregister, og konkluderte med at dokumentet overveiende sannsynlig var falskt/forfalsket. UDI avsto på denne bakgrunn søknad om fornyelse i 2019. UNE opprettholdt UDIs vedtak og viste til at det opprinnelige vedtaket, og etterfølgende fornyelser, bygget på den uriktige forutsetningen om at klageren hadde sannsynliggjort oppgitt identitet. UNE viste til at klageren kommer fra et samfunn hvor en ikke kan underbygge sin identitet med troverdige dokumenter. Det var derfor særlig viktig at utlendingsmyndighetene kunne ha tillit til at det han fortalte om sin identitet var riktig. Ettersom klageren hadde fremlagt et ID-dokument som mest sannsynlig var falskt/forfalsket, hadde han svekket denne tilliten i betydelig grad. Hans forklaring om slektsforhold og hjemsted tilsa at han kom fra Sudan, mens øvrige opplysninger om identitet kunne ikke legges til grunn.

Fremleggelse av falske underlagsdokumenter, sammen med svake forklaringer om klantilhørighet og hjemsted, var sentralt i en annen sak. Ifølge landinformasjon var fremleggelse av underlagsdokumenter et vilkår for utstedelse av hjemlandets pass. Det kunne derfor ikke legges til grunn at de falske dokumentene ikke var benyttet da klageren fikk pass. Det faktum at klageren hadde fastholdt samme identitet over mange år, var ikke tungtveiende nok til å oppheve identitetstvilen han selv hadde skapt.

Registrert med ulike identiteter i ulike land

Praksis tilsier at det konstateres tvil om identiteten når utlendingen har oppgitt ulike identiteter i ett eller flere land. Det må imidlertid vurderes om det er gitt ulike opplysninger om identiteten eller om det finnes en annen plausibel forklaring på hvorfor klageren er registrert med divergerende opplysninger, som for eksempel transkribering. I en sak hadde klageren oppgitt ulike opplysninger om sitt navn og fødselsdato til norske og danske myndigheter, og unnlatt å opplyse norske myndigheter om at hun hadde søkt beskyttelse i Danmark under en annen identitet.

Aldersundersøkelse

Tvil om identiteten kan konstateres på bakgrunn av avvik mellom oppgitt alder og resultatet av aldersundersøkelser. Se UDI rundskriv 2010-183 og UDI 2020 -007 for mer informasjon. Se også punkt 4 i [Faglig veileder om identitet FV-02](#). Når UNE vurderer klagerens alder vil resultatet fra aldersundersøkelsen være viktig, men også opplysninger fra klageren selv og andre opplysninger i saken vil inngå i vurderingen.

Tvil om barns identitet pga. tvil om foreldrenes identitet?

Praksis tilsier at tvil knyttet til en av eller begge foreldrenes identitet innebærer at barnets identitet også anses som uklar. Som eksempel på at foreldres identitet er knyttet til barnas identitet vises det til at barnets nasjonalitet kan følge foreldrenes, og at navnetradisjoner i mange land tilsier at foreldrenes navn går igjen i barnas navn. Videre bemerkes det at tvilen ikke bare knytter seg til den biologiske relasjonen, men til hvem barnets biologiske mor og/eller far er. Dette har sammenheng med at barnet, selv om det er født i Norge, kan registreres av foreldrene i hjemlandet, i tråd med den identiteten foreldrene egentlig har. Slik registrering kan være grunnlag for utstedelse av identitetsdokumenter fra hjemlandet, og kan gjøre det mulig å eksistere på ulike identiteter.

Kan-skjønn

Selv om det foreligger tvil om klagerens identitet, vil det fortsatt være et spørsmål om kompetansen til å nekte reisebevis/utlendingspass benyttes, jf. ordlyden «kan» i utf § 12-1 første ledd bokstav b. Det bemerkes likevel at etter UNEs praksis skal svært mye til før det utstedes reisedokument til tross for ID-tvil. Det finnes kun få unntak fra denne praksisen for ordinære utlendingspass.⁸

Hvorvidt adgangen til å nekte reisedokument skal benyttes må vurderes i lys av myndighetsmisbrukslæren. De momenter som tillegges avgjørende vekt i skjønnsutøvelsen bør ikke gjøre seg gjeldende i mange saker, da dette i stor grad vil gjøre om på praksis. Dersom det i stor grad ses bort fra tvil om identitet, vil dette gå utover reisedokumentets notoritet. I rimelighetsvurderingen må det ses hen til den

⁸ Når utlendingen har behov for å reise til hjemlandets ambassade i utlandet for å få pass, utstedes utlendingspass for en enkeltreise selv om identiteten **ikke** er sannsynliggjort.

enkelte utlendings behov for å reise, herunder om utstedelse av reisedokument for enkeltreise kan avhjelpe situasjonen.

5.2 Dom for et særlig alvorlig lovbrudd

§ 12-1 første ledd bokstav c (reisebevis)

I henhold til UDI 2019-001 punkt 2.3 har politiet plikt til å utlevere straffesaksopplysninger i saker om reisedokument, jf. politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6. Politiet skal også gi vandelsopplysninger dersom UDI eller UNE ber om det i forbindelse med en søknad, jf. utl. § 84, jf. utf. § 17-7 første ledd bokstav i.

Hverken utlendingsloven eller utlendingsforskriften sier noe om hva som er å anse som et særlig alvorlig lovbrudd. Utlendingsloven av 2008 viderefører reglene i loven av 1988, slik at forarbeider til tidligere lov fortsatt er relevant. I NOU 2004:20 pkt. 13.10.2 (s.359) og i Ot. prp.75 (2006-2007) pkt. 17.7.2 Utvalgets forslag (s.377) foreslås det bare at gjeldende rett etter utlendingsloven av 1988 videreføres. Heller ikke i forarbeidene til tidligere lov er imidlertid uttrykket "særlig alvorlig lovbrudd" særskilt behandlet i tilknytning til nektelse av reisebevis.

Etter utlendingsforvaltningens praksis, må det foreligge endelig dom for å nekte utlendingen reisedokument etter denne bestemmelsen.

Det er ikke i lov eller forskrift angitt klare kriterier for når en utlending som er dømt for et særlig alvorlig lovbrudd, kan sies å utgjøre «en fare for samfunnet» i tilknytning til bestemmelsen som nektelse av reisebevis. Ut fra en samlet vurdering av forarbeider og teori har UNE lagt til grunn at det må foreligge gjentakelsesfare for at vilkåret om å utgjøre en fare for samfunnet skal være oppfylt. Der det i teori og forarbeider sies noe mer om når det foreligger gjentakelsesfare, gis det uttrykk for at det må to eller flere hendelser til. Det vises videre til at medgått tid etter lovbruddet samt utlendingens livssituasjon også skal tas med i vurderingen. UNE tar ikke stilling til hvorvidt det skal oppstilles noe krav om at det må foreligge to eller flere hendelser for at det skal sies å foreligge gjentakelsesfare i forhold til disse bestemmelsene. Det synes imidlertid å være gode grunner for ikke å oppstille noe absolutt krav om dette. Hvorvidt en pass-søkende som tidligere er domfelt for en særlig alvorlig forbrytelse skal anses å utgjøre en fare for samfunnet, vil måtte bero på en konkret helhetsvurdering.

6. Fornyelse

Utf 12-3 bestemmer at reisebevis fornyes så lenge vilkårene etter utl § 64 første ledd for førstegangsutstedelse fortsatt er til stede. Se pkt. 2. Imidlertid kan det ha oppstått grunner til å nekte etter at det har vært utstedt, slik som tvil om identiteten.

Unntak for visse grupper

Unntak fra kravet om sannsynliggjort identitet ble gitt til UDI 30.04.2010 i GI-11/2010 Instruks om krav til sannsynliggjort identitet ved fornyelse av reisedokument fra Justisdepartementet. Her heter det at: *I de tilfellene der utlendingen fikk innvilget reisedokument på 1990- og tidlig på 2000-tallet, til tross for at utlendingsmyndighetene kjente til de forholdene som tilsa at identitet ikke var sannsynliggjort, skal ikke adgangen til å nekte fornyelse av reisedokument benyttes med mindre særlige forhold tilsier det. Det kan eksempelvis være aktuelt å nekte fornyelse dersom utlendingens statsborgerskap ikke er sannsynliggjort.*

Instruksen gjelder ikke (lenger) for borgere av Somalia som har søkt om fornyelse av utlendingspass etter 1. august 2018. Før denne datoen ble utlendingspass gitt til denne gruppen etter unntaksregelen i § 12-5 fjerde ledd fordi hjemlandets myndigheter ikke kunne gi dem pass som gyldige for innreise til Norge, se pkt. 3.4 over. Fordi norske myndigheter nå anerkjenner somaliske pass, er vilkårene for fornyelse ikke lenger tilstede.

Fornyelse kan også nektes dersom utf § 12-4 om inndragelse kommer til anvendelse (se pkt. 6), og i de tilfellene hvor reisedokumentet er tapt og det ikke er gitt en troverdig forklaring på hvordan dette har skjedd. I bestemmelsen vises det til utf § 12-13. Utf 12-7 regulerer adgangen til å få utlendingspass fornyet, og den er bygget opp likt med reglene for fornyelse av reisebevis for flyktninger.

Nærmere om troverdig forklaring på tap av reisedokument

Etter utf 12-13 annet ledd skal innehaveren av et pass uten opphold melde ifra når det er tapt. Vedkommende skal avkreves en detaljert forklaring om når, hvor og hvordan passet ble tapt. Se UDIs rundskriv 2019-001 (klageren skal fylle ut et skjema og i tillegg gi en forklaring).

Årsaken til at et pass er tapt kan være skjødesløshet så vel som et forsøk på å skjule at passet har vært misbrukt. Innehaveren kan for eksempel ha foretatt reise i strid med begrensninger i passet, og ønsker å skjule innreisestempel i passet. Hvorvidt en står overfor et reelt tap av pass eller et misbrukstilfelle kan være vanskelig å bedømme. Imidlertid er hovedregelen og utgangspunktet at pass utstedes på nytt ved tap.

Tap av pass fordi klageren bare ikke har passet godt nok på kan være troverdig, men gjentatte tap som forklares med manglende påpasselighet kan også være mistenkelig. I Bunæs m. fl. (2004:276) uttales følgende om problemstillingen;

Forvaltningspraksis viser at tap inntil to ganger i løpet av to år, hvor det ikke foreligger mistanke om misbruk, kan aksepteres. [...] Om reisedokumentet tapets tre ganger i løpet av toårsperioden, vil forvaltningen alltid vurdere nærmere hvorvidt det dreier seg om et misbrukstilfelle før nytt reisedokument utstedes.

Ved tap der klageren ikke kan gi en plausibel forklaring, er det avgjørende om man etter en helhetsvurdering kommer til at det er sannsynlighetsovervekt for at misbruk har funnet sted.

7. Inndragning

Utf § 12-4 regulerer adgangen til å inndra et utstedt reisebevis. Etter utf § 12-8 gjelder utf § 12-4 tilsvarende for utlendingspass, så langt de passer.

Det er utf § 12-4 annet ledd bokstav a, b, c, og e som er mest anvendt. Hvorvidt et reisedokument skal inndras vil imidlertid stort sett ikke være problematisk. Et pass som er skadet eller uegnet for fortsatt bruk kan medføre problemer for innehaveren ved grensepasseringer og bør da ganske naturlig ikke benyttes. Bestemmelsen om inndragning må imidlertid sees i sammenheng med adgangen til å nekte nytt reisedokument etter utf § 12-3. Det kan også være tilfeller hvor det avdekkes at søkeren har brutt reiserestriksjonene i reisedokumentet, og da skal politiet innhente en forklaring på hva som er bakgrunnen for dette, jf. punkt 2.6 i UDI 2019-001.

I utgangspunktet skal nytt reisedokument utstedes med samme virkeområde som det gamle, men ikke dersom det er holdepunkter for at man står overfor et misbrukstilfelle. Klageren kan m.a.o. selv har gjort noe med dokumentet. Dokumentet kan for eksempel være endret eller skadet for å skjule misbruk. Et innreisestempel kan være forsøkt vasket bort i vaskemaskin eller en side med et visum kan være revet ut.

Etter de avgjørelser som er funnet, foretas det en konkret vurdering av om det er sannsynlig at reisedokumentet har vært misbrukt. Vurderingen går særlig ut på om skaden/endringen på dokumentet er forenelig med den forklaringen klageren har gitt på hva som har skjedd. I UDI 2019-001 pkt 2.5 står det at dersom et reisedokument er skadet eller innhold er endret på uhjemlet måte, foreligger det tvil om vilkårene for fornyelse er oppfylt.

Det bemerkes at avgjørelser viser at det er flere hjemler som kan benyttes på like tilfeller. Dersom et pass er ødelagt etter at det er vasket i en vaskemaskin, er passet etter UNEs vedtak inndratt/nytt nektet utstedt iht. utf § 12-4 annet ledd bokstav a, b, og c. Utf

§ 12-4 annet ledd bokstav viser til § 12-1 første ledd som igjen viser til passlovens § 5. Etter passloven § 5 tredje ledd bokstav a kan pass nektes utstedt dersom innehavere «på annen måte har misbrukt pass». Sett hen til Bunæs m. fl. (2004:279) fremstår det imidlertid som mest naturlig å benytte utf § 12-4 annet ledd bokstav c i disse tilfellene, da passet er «skadet eller på andre måter uegnet for fortsatt bruk».

Eksempler fra UNEs praksis

I et eksempel mente UNE at det ikke var grunn til å inndra passet. Reisebeviset ble funnet skadet og sider var revet ut, men klageren hadde ikke meldt passet tapt. Klageren hadde vært innlagt på institusjon med paranoide vrangforestillinger og UNE mente at det var grunnen til at det ikke kunne forventes en mer detaljert forklaring om tapet av passet. UNE hadde ikke opplysninger om at sidene i passet var revet ut for å skjule reiser i strid med hans oppholdstillatelse, eller misbrukt av andre. UNE la også vekt på at dette var et førstegangstilfelle, og at han ikke hadde mistet pass tidligere.

I et annet eksempel fra UNEs praksis ble klageren dømt til 8 måneders fengselsstraff for gjentatte tilfeller av vold, trusler og krenkelser overfor egne barn. Klageren fikk opphør av flyktningstatus, inndragning av reisebevis og utvisning.

En kvinne fikk oppholdstillatelse og beskyttelse på bakgrunn fordi hun hadde fortalt at hun var enslig mor uten mannlig nettverk. Dette viste seg å ikke være riktig. Klageren fikk da tilbakekalt tillatelsen og inndratt sitt reisebevis etter forskriften § 12-4 tredje ledd bokstav g.

Se også en annen sak fra Somalia hvor klagerens tillatelse ble tilbakekalt fordi hun hadde gitt uriktige opplysninger til UNHCR om identitet, klan, geografisk tilhørighet og beskyttelsesbehov. Tillatelsen ble tilbakekalt og reisebeviset ble inndratt.

8. Øvrige problemstillinger

8.1. Behandling av omgjøringsanmodninger – regelbundne vedtak

Adgangen til å behandle omgjøringsanmodninger ved regelbundne vedtak er begrenset etter RB-21. Regelverket for reisedokumenter er dels regelbundet, og dels basert på fritt skjønn. Det er derfor et spørsmål om hvordan omgjøringsanmodninger skal behandles. Etter forvaltningsloven kan en klageinstans vurdere alle sider av saken, se hen til nye omstendigheter, og omgjøre egne vedtak. Forvaltningen har imidlertid ikke en plikt til å gjøre om egne vedtak, så lenge avgjørelsen var riktig ut fra faktum og regelverk på vedtakstidspunktet. I det en klager i reisedokumentsak kan søke flere ganger bør omgjøringsanmodninger avvises dersom den er begrunnet med at etterfølgende forhold tilsier at reisedokument nå må utstedes.