

Regeringens proposition

2007/08:66



Passmyndigheter utomlands

Prop.
2007/08:66

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2008

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i passlagens bestämmelse om passmyndigheter utomlands innebärande att alla Sveriges beskickningar och karriärkonsulat inte längre obligatoriskt ska ha uppgiften att vara passmyndighet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska i stället få avgöra i vilken utsträckning dessa myndigheter ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund	5
5	En flexiblare ordning	7
6	Ekonomiska konsekvenser.....	8
7	Ikraftträdande.....	8
8	Författningskommentar.....	9
	Promemorians lagförslag.....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2008.....	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2007/08:66

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).

2 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 2 § passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndighet är passmyndighet inom riket. *Passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som utrikesdepartementet bestämmer.*

Föreslagen lydelse

2 §

Pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndighet är passmyndighet inom riket. *Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också besluta att ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

3 Ärendet och dess beredning

Frågan om passmyndigheterna utomlands har aktualiserats som en följd av beslutade förändringar i framställningsprocessen för pass.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en promemoria, *Passmyndigheter utomlands*. I promemorian föreslås att alla Sveriges beskickningar och lönade konsulat (karriärkonsulat) inte längre obligatoriskt ska ha uppgiften att vara passmyndighet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska i stället få avgöra i vilken utsträckning dessa myndigheter ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

Promemorians lagförslag överensstämmer med lagförslaget i propositionen.

Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanser är Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Föreningen Svenskar i Världen och Swedish Women's Educational Association, Inc (SWEA) Remissyttranden har inkommit från de tre förstnämnda och finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (dnr UD2007/48696/KC).

Lagrådet

Regeringen har inte inhämtat Lagrådets yttrande över propositionens lagförslag. På grund av frågans beskaffenhet, som endast gäller utlandsmyndigheternas arbetsuppgifter och servicenivå, bedömer regeringen att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Bakgrund

I 2 § passlagen (1978:302) slås fast att pass utfärdas av passmyndighet. Här anges även vilka passmyndigheterna är: Polismyndighet är passmyndighet inom riket. Passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som Utrikesdepartementet bestämmer.

Beteckningarna lönat/olönat (lönad/olönad) för konsulat och konsulter har sedan passlagens tillkomst ersatts av beteckningarna karriär- och honorär-, vilket framgår av 1 och 2 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. I det följande används i enlighet härmed beteckningarna karriärkonsulat, honorärkonsulat och honorärkonsul.

Alla Sveriges beskickningar (ambassader) och karriärkonsulat är alltså passmyndigheter. Honorärkonsuler kan av Utrikesdepartementet förordnas att vara passmyndighet. Vid tillkomsten av passlagen övertogs denna ordning, som gällde sedan tidigare, utan några närmare överväganden (regeringens proposition 1977/78:156 med förslag till passlag).

Utlandssvenskar, och även alla svenskar på resa utomlands, kan alltså vända sig till samtliga Sveriges ambassader och karriärkonsulat med

ansökan om pass. Antalet passärenden hos dessa myndigheter varierar starkt mellan flera tusen och ett fåtal per år.

Frågan om ambassadernas och konsulatens uppgift som passmyndighet har kommit att aktualiseras som en följd av beslutade förändringar i framställningsprocessen för pass.

Bakgrunden till förändringarna är krav på ökad säkerhet mot förfalskning. Dessa krav har lett till tillkomsten av nya EU-gemensamma bestämmelser om biometriska data i passen (rådets förordning nr 2252/04 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometri i pass och resedokument). Parallellt med tillkomsten av dessa bestämmelser har USA som villkor för viseringsfrihet infört kravet att passet ska innehålla biometriska uppgifter.

Efter en ändring i passlagen gäller från och med den 1 oktober 2005 att svenska pass ska föras med biometriskt underlag som består av passinnehavarens ansiktsbild. Enligt den nya framställningsprocessen för pass, som är införd vid alla passmyndigheter i Sverige och som successivt införs vid passmyndigheterna utomlands, tas denna ansiktsbild av passmyndigheten vid ansökningstillfället med hjälp av en särskild utrustning, en s.k. fotostation.

Den nya tekniken för framställning av pass innebär att beredningsåtgärder och beslut i passärenden integreras i en och samma process, som i sin helhet måste handhas av en befattningshavare med beslutsbehörighet. Detta får sådana konsekvenser för möjligheten att fördela arbetsuppgifter mellan utsända och lokalanställda att små utlandsmyndigheter kan få svårigheter att upprätthålla en rimlig service, i synnerhet vid semestrar, sjukdom och tjänsteresor. Vidare kan förhållandena vid en del myndigheter vara sådana att installationen av fotostationer kompliceras av tekniska problem eller problem hänförliga till lokalerna/skalskyddet.

Honorärkonsuler som passmyndigheter

Sveriges honorärkonsulat utgör en viktig del av utrikesrepresentationen och i många länder eller delar av länder är honorärkonsulaten den enda svenska representation som finns i konsulära ärenden. Ett antal av honorärkonsulerna har av Utrikesdepartementet med stöd av 2 § passlagen givits förordnande att utfärda provisoriska pass. Dessa förordnanden har föregåtts av en individuell prövning av konsulernas lämplighet för uppgiften.

Regeringens förslag: Passlagens bestämmelse om passmyndigheter utomlands ändras så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska fullgöra uppgifter som passmyndighet. Detta innebär dels att en sådan myndighet kan undantas från uppgiften att vara passmyndighet, dels att en myndighet kan ges ett inskränkt uppdrag som passmyndighet, som t.ex. omfattar bara utfärdande av provisoriska pass.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Rikspolisstyrelsen* vill i sammanhanget understryka vikten av att beskickningar och karriärkonsulat även fortsättningsvis kan utfärda provisoriska pass åt svenska medborgare som har förlorat sina pass under en utlandsvistelse och annars riskerar att bli strandsatta. *Föreningen Svenskar i Världen* menar att det väsentliga är hur den nya regeln kommer att genomföras och hur passhanteringen kommer att konkret gestaltas, och upprepar sin tidigare framförda kritik mot de svårigheter och fördyringar för utlandssvenskar som införandet av fotostationerna för med sig, genom det ovillkorliga kravet på personlig inställelse vid en ambassad eller ett karriärkonsulat.

Skälen för regeringens förslag: Omvärldsförändringar och nya inriktningar i utrikespolitiken har alltid förekommit och från tid till annan påkallat anpassningar av utrikesrepresentationen geografiskt och verksamhetsmässigt. Utlandsmyndigheter läggs ner, nya upprättas, befintliga myndigheter får en förändrad verksamhetsinriktning. Detta behov av anpassning får sägas ha accentuerats under senare år, och vid sidan av nyupprättande och nedläggning av myndigheter har ett ökat fokus kommit att riktas på verksamhetsuppdraget till de olika myndigheterna. En utlandsmyndighet måste med de ökade krav på kostnadseffektivitet som gäller för utrikesförvaltningen kunna koncentreras på den eller de uppgifter som är den huvudsakliga grunden för myndighetens existens. Detta kan i stort sett åstadkommas antingen genom beslut av Regeringskansliet inom ramen för bestämmelserna i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) eller genom beslut av regeringen om ändring i IFUR. Några av utrikesrepresentationens uppgifter är dock bestämda i lag. En sådan är uppgiften att vara passmyndighet. Nuvarande reglering i passlagen gör automatiskt varje beskickning och varje karriärkonsulat till passmyndighet. Myndigheter kan läggas ner men uppgiften som passmyndighet kan inte undantas i uppdraget till en befintlig myndighet eller undantas när en ny myndighet upprättas. I och med den nya tekniken för framställning av pass nödvändiggör detta i sin tur installation av en fotostation på var och en av dessa myndigheter. Den i passlagen bestämda ordningen medför därmed en besvärande låsning. Det är angeläget att lagen ändras så att det kan avgöras individuellt i vilken utsträckning de olika utlandsmyndigheterna ska ha uppgiften att vara passmyndighet.

En sådan lagändring, som lägger avgörandet hos regeringen eller, efter delegation, i Regeringskansliet, ger regeringen respektive Regeringskansliet möjlighet att besluta att utlandsmyndigheter som i dag är passmyndigheter ska upphöra att vara detta. Regeringens förslag föranleds dock inte av några planerade omedelbara förändringar utan av behovet av handlingsfrihet för framtiden. Något som kan förutses är att vid eventuella uppgraderingar av Sveriges närvaro i vissa länder, som har sin grund i speciella förhållanden i länderna och där inriktningen är engagemanget i det internationella arbetet för fredlig utveckling, konfliktlösning och biståndsinsatser, kan det komma i fråga att utesluta passmyndighetsuppgiften. Tillförande av resurser i form av teknisk utrustning och personal för passutfärdande kan framstå som omotiverat på sådana poster.

Provisoriska pass får utfärdas enligt bestämmelserna i 11–13 §§ passförordningen (1979:664). Sådana pass kan ännu och under en obestämd tid framöver framställas på det gamla sättet, utan hjälp av fotostation. De ekonomiska skäl för en begränsning av antalet passmyndigheter utomlands som hänför sig till kostnaderna för installationen av fotostationer gör sig därför inte gällande i fråga om provisoriska pass. Samtidigt är det särskilt angeläget för svenskar utomlands att kunna få hjälp med just ett provisoriskt pass i en nödsituation. Så länge provisoriska pass kan framställas utan hjälp av en fotostation är det därför naturligt att låta uppgiften som passmyndighet omfatta alla beskickningar och karriärkonsulat så vitt gäller utfärdande av provisoriska pass, även om inte alla dessa myndigheter har uppgiften att utfärda vanliga pass.

För honorärkonsulatens del förutses ingen förändring i den i dag gällande ordningen, att förordnande att utfärda provisoriska pass kan ges efter en individuell prövning.

6 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inte omedelbart några ekonomiska konsekvenser men möjliggör framtida förändringar som innebär besparingar på utrustning, lokaler och personal.

7 Ikraftträdande

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft så snart det kan ske efter riksdagens beslut. De passmyndighetsförordnanden för honorärkonsuler som har meddelats av Utrikesdepartementet enligt den hittillsvarande beslutsordningen bör bestå. Detta kräver inte någon särskild övergångsbestämelse.

Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

2 §

Paragrafens innehåll har fördelats på tre stycken, med bestämmelserna om passmyndigheter utomlands placerade i *tredje stycket*. Den nya lydelsen av dessa bestämmelser innebär följande.

Beskickningar och karriärkonsulat är inte längre obligatoriskt passmyndigheter utomlands utan det ska på samma sätt som hittills gällt i fråga om honorärkonsulerna bestämmas individuellt vilka av de nämnda myndigheterna som ska ha uppgiften att vara passmyndighet. Med den valda lydelsen markeras också att uppgiften att vara passmyndighet inte är odelbar utan att den i vissa fall kan bestämmas att omfatta t.ex. bara utfärdande av provisoriska pass. Beslutanderätten ges till regeringen, med rätt för regeringen att delegera vidare till en myndighet. Den myndighet som är aktuell är Regeringskansliet, i vilken Utrikesdepartementet numera ingår och under vilken utlandsmyndigheterna lyder administrativt enligt 25 § första stycket förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

Bestämmelsen om förordnande av honorärkonsuler som passmyndighet, med bemyndigande direkt till Utrikesdepartementet, ändras så att samma beslutsordning kommer att gälla för dessa beslut. Samtidigt ändras denna bestämmelse till att gälla inte konsulerna personligen utan konsulatet. Detta avses inte innebära någon förändring i det förhållandet att besluten föregås av en individuell prövning av de berörda personernas lämplighet för uppgiften. I de fall besluten tillåter delegering inom konsulatet möjliggör detta för konsulatet att utfärda pass också då konsuln inte är på plats. Tillägget ”i begränsad utsträckning” syftar till att i lagen markera vad som redan i dag iakttas i tillämpningen – att dessa förordnanden regelmässigt begränsas till utfärdande av provisoriska pass. Beteckningarna på de i paragrafen nämnda organen är i enlighet med 1 § IFUR *beskickningar*, *karriärkonsulat* och *honorärkonsulat*.

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 2 § passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndighet är passmyndighet inom riket. Passmyndighet utom riket är *beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul* som utrikesdepartementet bestämmer.

Pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndighet är passmyndighet inom riket. Utom riket *fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som bestäms av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också bemyndiga ett honorärkonsulat att i begränsad utsträckning fullgöra uppgifter som passmyndighet.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2008.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2007/08:66 Passmyndigheter utomlands.