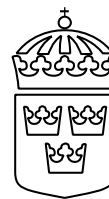


Regeringens proposition

2015/16:81



Åtgärder mot missbruk av svenska pass

Prop.
2015/16:81

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 januari 2016

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen åtgärder som syftar till att motverka missbruk av svenska pass.

Det missbruk som består i att äkta pass används av andra än de egentliga passinnehavarna innebär bland annat en stor säkerhetsrisk i och med att personer med kopplingar till organiserad brottslighet och terrororganisationer kan resa anonymt och kringgå reseförbud genom att använda andra pass än sina egna. För att komma till rätta med situationen verkar Sverige inom EU för att det ska införas en obligatorisk kontroll av så kallade biometriska uppgifter i pass vid Schengenområdets yttre gränser.

I propositionen föreslår regeringen också ändringar i passlagen för att minska tillgången till svenska pass som kan missbrukas. Ändringarna innebär att svenska medborgare ska kunna beviljas högst tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för vanligt pass till barn ska sänkas till tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 april 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).....	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Behovet av åtgärder för att begränsa tillgången till svenska pass	7
5	Ändringar i passlagen	13
5.1	Högst tre vanliga pass under en femårsperiod.....	13
5.2	Återkallelse av vanligt pass vid utfärdande av provisoriskt pass.....	16
5.3	Giltighetstid för pass till barn.....	20
6	Konsekvenser av förslagen	22
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	23
8	Författningskommentar.....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag (Ds 2015:12).....	27
Bilaga 2	Lagförslag i departementspromemorian (Ds 2015:12).....	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	35
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	36
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	38
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 januari 2016.....	39

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:81

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 i fråga om passlagen (1978:302) dels att 3, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 12 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass.

Om annat inte följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år. Vanligt pass *skall* gälla för resa till alla länder, om annat inte följer av denna lag och sökanden inte har begärt att passets giltighetsområde begränsas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *närmare* föreskrifter om särskilt pass. Därvid kan föreskrivas att sådant pass får utfärdas för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat.

Om annat inte följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år *eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år*. Vanligt pass *ska* gälla för resa till alla länder, om annat inte följer av denna lag och sökanden inte har begärt att passets giltighetsområde begränsas.

Särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *ytterligare* föreskrifter om särskilt pass. *Det kan då* föreskrivas att *ett* sådant pass får utfärdas

1. som annat särskilt pass än de som anges i första meningen, och
2. för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat.

7 a §

Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås

¹ Senaste lydelse 2005:655.

om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av ett pass för en resa och att annat inte följer av denna lag.

12 a §

Utöver vad som anges i 12 § ska passmyndigheten återkalla ett vanligt pass när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar emot det.

13 §

Återkallelse av pass kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader.

Har pass återkallats provisoriskt, *skall* återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har gått *till ända*, *skall* innehavaren beredas tillfälle att återfå passet.

Återkallelse av pass *enligt 12 §* kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader.

Har pass återkallats provisoriskt, *ska* återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har gått *ut*, *ska* innehavaren beredas tillfälle att återfå passet.

I stället för att återkalla pass kan passmyndigheten, om det *föreligger* särskilda skäl och passinnehavaren begär det, förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

I stället för att återkalla pass *enligt 12 §* kan passmyndigheten, om det *finns* särskilda skäl och passinnehavaren begär det, förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 april 2016.
 2. Pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och inte har återkallats gäller fortfarande under den tid som anges i passet.

I mars 2014 förordnade chefen för Justitiedepartementet en utredare att bistå departementet med att överväga åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass (Ju2014/02291/P). I uppdraget ingick att analysera omfattningen av och orsakerna till missbruket, att göra en internationell jämförelse samt att föreslå effektiva åtgärder för att komma till rätta med problematiken.

Utredaren överlämnade i mars 2015 promemorian *Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag* (Ds 2015:12). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2015/02346/L4).

I denna proposition behandlar regeringen de av promemorians förslag som syftar till att begränsa tillgången till pass som kan missbrukas.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 december 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran. I propositionens lagförslag görs en mindre språklig justering i förhållande till lagrådsremissens lagförslag. Vidare föreslås ett tidigare ikraftträdande. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

4 Behovet av åtgärder för att begränsa tillgången till svenska pass

Regeringens bedömning: Det bör vidtas åtgärder för att minska tillgången till svenska pass som kan missbrukas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som uttalar sig om promemorians förslag till åtgärder tillstyrker eller har inga invändningar mot dem. Samtliga svenska ambassader som inbjudits att lämna synpunkter är generellt positiva till förslagen och *Polismyndigheten* ser det som nödvändigt att åtgärder vidtas för att begränsa tillgången till svenska pass som kan missbrukas. Även *Barnombudsmannen* ställer sig särskilt positiv till de åtgärdsförslag som lämnas i promemorian. *Migrationsverket* och *Sveriges generalkonsulat Istanbul* anser att åtgärder som också träffar främlingspass och resedokument bör övervägas.

Ett fåtal remissinstanser ifrågasätter om de åtgärder som föreslås i promemorian skulle vara effektiva. *Svenska Röda Korset* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att en mer effektiv åtgärd för att motverka missbruk av pass vore att skapa lagliga och säkra vägar in till EU för att söka asyl. Även *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR* förordar åtgärder för att underlätta legalt resande in till EU för flyktingar. FARR framför att en flygresor med en annan per-

sons pass är ett säkrare sätt att nå EU än övriga alternativ som finns tillgängliga för flyktingar och avstyrker samtliga av promemorians åtgärdsförslag. *Sveriges advokatsamfund* ställer sig kritiskt till flera av promemorians åtgärdsförslag och lyfter fram den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Enligt advokatsamfundet är åtgärdsförslagen inte tillräckligt analyserade i fråga om behov, effektivitet och proportionalitet.

Skälen för regeringens bedömning

Omfattningen av missbruket av svenska pass

I enlighet med EU-standarder är svenska pass försedda med säkerhetsdetaljer och biometriska uppgifter i form av ansiktsbild och fingeravtryck och därmed mycket svåra att förfalska. Biometri syftar i detta sammanhang på en metod för att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, baserad på mätning av fysiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras. Med biometriskt underlag avses rådata om en persons fysiska karaktärsdrag, till exempel ett digitalt fotografi av ett ansikte eller av ett fingeravtryck. Även om svenska pass är svåra att förfalska har det framkommit att de missbrukas genom att en annan person än den rättmätiga passinnehavaren använder passet för resa, ett tillvägagångssätt som brukar betecknas ”look-alike”. I rapporten *Frontex Annual Risk Analysis 2014* från EU:s gränskontrollbyrå Frontex konstateras också att moderna dokument är svåra att förfalska och reproducera samt att missbruket av autentiska dokument i stället har ökat.

I promemorian redovisas statistikuppgifter från de senaste åren gällande missbruk av pass och andra dokument i samband med resor. Uppgifterna har inhämtats från bland annat Frontex, svensk polis och turkisk polis. Statistiken från Frontex rör dokumentmissbruk som upptäckts vid EU/Schengenområdets yttre gränser. Med EU/Schengen avses i detta sammanhang samtliga EU:s medlemsstater samt de ytterligare stater som är med i Schengensamarbetet. Statistiken från svensk polis rör svenska dokument som beslagtagits utomlands och sedan skickats till polisens gränspolissektion i Sverige. Statistiken från turkisk polis rör dokumentmissbruk som upptäckts på Atatürk-flygplatsen i Istanbul och har samlats in eftersom Turkiet är ett utrese- eller transitland för människor som vill resa till Europa för att exempelvis söka asyl. Utifrån det insamlade materialet dras följande slutsatser i promemorian. Det missbruk av svenska pass som upptäcks är relativt litet, cirka 950 fall per år. Det vanligaste sättet som svenska pass missbrukas på är att ett pass används av någon annan än den rättmätiga ägaren (”look-alike-användning”). Till exempel rapporterades missbruk av 390 svenska dokument vid EU/Schengenområdets yttre gränser år 2013, varav 303 av dokumenten utgjordes av pass. Av de 303 passen var det i 215 fall fråga om ”look-alike-missbruk” och i resterande fall fråga om förfalskningar. Svenska dokument ligger på åttonde plats bland de dokument som upptäcks och rapporteras vid de yttre gränserna till EU/Schengenområdet. När det gäller ”look-alike-missbruk” av pass vid de yttre gränserna är svenska pass de näst vanligast förekommande efter franska pass.

Även om det missbruk av svenska pass som upptäcks inte är så stort görs bedömningen i promemorian att det finns starka indikationer om ett högt mörkertal. Storleken på mörkertalet går inte att fastställa med någon

högre grad av säkerhet men uppgifter från svensk och utländsk polis, Frontex, sambandsmän från olika länder samt flygbolag pekar enligt promemorian på ett omfattande missbruk utöver det mindre antal fall som upptäcks. Bland annat finns det uppgifter som talar för att det förekommer en handel med svenska pass i inte oväsentlig omfattning. Polisen i Istanbul har vid ett tillslag mot ett misstänkt människosmugglingsnätverk påträffat cirka 1 000 pass som sannolikt skulle användas för smuggling. Av de påträffade passen var 58 svenska pass. Priset för att anlita nätverket skulle enligt uppgift ha uppgått till 10 000–12 000 euro. I ett annat fall dömde finsk domstol år 2014 två svenska medborgare för människosmuggling. I domen konstaterades att det var fråga om organiserad kriminell verksamhet och att det i de dömdas telefoner fanns ett stort antal pass avfotograferade. Enligt uppgifter i finska medier var det fråga om 120 svenska pass. Detta tyder på att de dömda hade ett arkiv med passbilder i sina telefoner i syfte att kunna matcha bilderna med välliknande personer. Vid intervjuer som Frontex genomförde med migranter på Arlanda under perioden 2012–2014 uppgav vidare samtliga tillfrågade att de hade anlitat smugglare för att få tillgång till resedokument. Några av migranterna uppgav också att smugglarna ofta hade tillgång till ett stort antal svenska pass.

Uppgifterna om att svenska pass är föremål för handel bekräftas av underrättelseuppgifter från den svenska polisen. Enligt en underrättelse-rapport från november 2014 finns det i Sverige ett stort antal kriminella nätverk som bedriver handel med svenska pass. Kartläggningen av nätverken visar på en välorganiserad och omfattande handel både nationellt och internationellt. I rapporten anges att det dels finns nätverk som säljer pass vidare till andra nätverk som bedriver människosmuggling, dels finns människosmugglingsnätverk som själva köper upp pass. Det anges också att flera av nätverken har kopplingar till annan brottslighet som narkotikasmuggling, vapenhandel och människohandel. Ett exempel som ges är att personer som smugglas till Sverige tvingas till narkotikasmuggling och andra kriminella aktiviteter på grund av skuldsättning och det allmänt utsatta läget. I korthet beskriver rapporten handeln med svenska pass på följande sätt:

- Passhandlarnätverk köper upp och hyr in privatpersoners pass som avyttras i nationell och internationell passhandel
- Smugglingsnätverk köper upp pass från passhandlare alternativt utnyttjar familjemedlemmars och vänners passhandlingar i smuglingen
- Leverans till ursprungs- och transitland sker med passkurir
- Nätverkens inköpspris för pass varierar från 2 000 till 50 000 kr
- Försäljningspris till slutkund varierar från 7 000 till 90 000 kr
- Smuggling genomförs med användning av ”look-alike-pass”
- Pass återtas under resan i syfte att återanvändas

Att personer förser släktingar utomlands med sina egna svenska resehandlingar i syfte att släktingarna med användning av dessa ska kunna resa till EU och Sverige anses förekomma, enligt uppgift i rapporten. Bedömningen görs dock att det sker i begränsad omfattning. Antalet nätverk som handlar med svenska pass eller använder dem i samband

med människosmuggling bekräftar i stället, enligt rapporten, att organiserad brottslighet i huvudsak ligger bakom missbruket av svenska pass. Enligt rapporten är det sannolikt att de brottsvinster som nätverken gör från handeln och människosmugglingen med svenska resehandlingar återinvesteras i annan grov brottslighet och terrorverksamhet.

Sammantaget kan det utifrån promemorians faktaunderlag och polisens underrättelseuppgifter konstateras att det finns ett missbruk av svenska resehandlingar och att svenska pass missbrukas främst genom att en annan person än den egentliga passinnehavaren använder passet för resa. När det gäller just missbruket av svenska pass delar regeringen bedömningen i promemorian att det finns starka skäl att misstänka att det finns ett relativt högt mörkertal. Förutom den handel med svenska pass som beskrivits ovan, pekar den uppmärksamhet som missbruket av svenska pass har fått internationellt på att det finns ett allvarligt problem. Bland annat har den svenska polisen i olika sammanhang fått ta emot kritik från andra länder som uppfattar att det inte längre går att lita på att de som reser med svenska dokument är de egentliga dokumentägarna. När det gäller det nationella identitetskortet och de resehandlingar som utfärdas av Migrationsverket – främlingspass och resedokument – anges i promemorian att ett visst missbruk förekommer, men att det inte har framkommit något som tyder på att de handlingarna missbrukas i samma omfattning som det svenska passet. I promemorian görs också bedömningen att det inte finns några säkra indikationer på om missbruket av svenska pass ökar eller minskar.

Åtgärder bör vidtas mot missbruket av svenska pass

Under senare år har säkerhetsfrågor när det gäller pass och andra resehandlingar blivit alltmer aktuella. Förfälskning och missbruk av sådana handlingar utgör ett allvarligt problem, både internationellt och nationellt. Pass används bland annat vid människohandel eller i samband med planering och utförande av terroristbrott. Dagens globala samhälle med ökande rörelse över gränserna ställer krav på att risker i dessa flöden kan identifieras. Varje år begås det åtskilliga terroristattentat runt om i världen. De senaste åren har även problematiken med utländska terroriststridande accelererat kraftigt och det finns i nuläget inga tecken på att den utvecklingen kommer att avta. Individer som återvänder från konfliktområden där de deltagit i terroristträning eller våldshandlingar kan ha skaffat sig förmåga att utföra allvarliga våldsbrott. Terroristdåden i Paris den 13 november 2015 är ett allvarligt tecken på detta. I Sverige höjde nyligen Säkerhetspolisen hotnivån när det gäller terrorism riktad mot riket. Hotnivån höjdes från tre (förhöjt hot) till fyra (högt hot) på en femgradig skala. För att kunna identifiera och bedöma eventuella säkerhetshot är det av stor betydelse att de som reser över landgränser gör det i sina egna identiteter. Enligt Säkerhetspolisen har i vart fall en person med kända terroristkopplingar använt sig av ett svenskt pass tillhörande annan person för att resa ut ur Sverige, troligen i syfte att begå terroristbrott.

Missbruket av svenska pass har enligt den bild som beskrivits ovan även kopplingar till såväl människosmuggling som brottslighet av annat slag. Handeln med svenska pass underlättar smuggling av personer och

det är sannolikt att vinsterna från den används för att finansiera annan grov brottslighet. Den illegala användningen av svenska pass kan understödja annan brottslighet även på andra sätt. Som konstaterats missbrukas svenska pass främst genom att äkta pass används av andra än de egentliga passinnehavarna. Ett sådant missbruk möjliggör för personer med kopplingar till organiserad brottslighet att dölja sina resor. Genom att använda andra pass än sina egna kan personer resa anonymt till eller från Sverige och EU och kringgå reseförbud. Som framgått ovan utgör detta en stor säkerhetsrisk.

Ett ”look-alike-missbruk” av svenska pass och den därmed förknippade osäkerheten kring vilka som faktiskt reser med svenska pass kan vidare komma att bli en fråga för flygsäkerheten. Vetskap om vilka som kliver ombord på ett flygplan är en mycket viktig säkerhetsaspekt. Härtill kommer att ett omfattande missbruk av svenska pass riskerar att få till följd att tilltron till det svenska passet minskar och att svenska medborgares möjlighet att resa utan visum upphör. I dagsläget framhålls ofta att det svenska passet är bland de mest gångbara för internationella resor, eftersom det ger rätt att resa utan visum till väldigt många länder i världen. Detta kan dock komma att ändras om missbruket får fortgå. Den 2 november 2015 ingick regeringen ett så kallat Joint Statement med den amerikanska regeringen om svenska medborgares viseringsfria resande till USA. I syfte att behålla det viseringsfria resandet till USA åtog sig Sveriges regering att vidta vissa åtgärder, bland annat att i början av 2016 föreslå lagstiftning som begränsar antalet vanliga pass svenska medborgare kan beviljas.

Ett missbruk av svenska pass har alltså flera negativa konsekvenser. Även om missbrukets omfattning inte går att kartlägga fullt ut instämmer därför regeringen i promemorians bedömning att det bör vidtas åtgärder för att motverka det. Statistikuppgiften om att svenska pass var näst vanligast förekommande när det gäller upptäckt ”look-alike-missbruk” vid EU/Schengenområdets yttre gränser år 2013, visar tydligt att situationen med de svenska passen är allvarlig. Regeringen delar följaktligen inte synpunkten från *Sveriges advokatsamfund* att det saknas en tillräcklig behovsanalys avseende åtgärdsförslagen.

En av de mest effektiva åtgärderna för att försvåra missbruk av pass vore att vid Schengenområdets yttre gränser införa en obligatorisk kontroll av biometrisk information i pass som omfattar både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Som föreslås i promemorian verkar därför Sverige inom EU för att sådana kontroller ska införas. Enligt vad Sverige har föreslagit bör Europeiska kommissionen presentera förslag om detta tillsammans med en noggrann konsekvensanalys av till exempel integritetsskydd och kostnadseffektivitet.

Tillgången till svenska pass som kan missbrukas bör minska

Förutom att den biometriska informationen som finns i pass bör kontrolleras i högre utsträckning lämnas i promemorian förslag till andra åtgärder för att motverka missbruket av svenska pass. En slutsats som dras i promemorian är att den svenska passregleringen kan vara en bidragande orsak till att svenska pass missbrukas. Enligt svensk rätt finns det nämligen inte några begränsningar när det gäller hur många pass en

person kan beviljas efter upprepade förlustanmälningar, vilket kan utnyttjas för brottsliga ändamål. Det saknas också bestämmelser som ställer upp hinder för beviljande av pass åt en person som tidigare har konstaterats missbruka pass. Sådana bestämmelser finns i till exempel norsk och nederländsk rätt. Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att den svenska passregleringen skärps i syfte att minska tillgången på svenska pass som kan användas illegalt. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det bör vidtas åtgärder som syftar till att minska antalet svenska pass i cirkulation. Som framgår av avsnitt 5 handlar det om att införa nya svenska regler om passhinder, återkallelse av pass och normal giltighetstid för pass till barn. Den typen av bestämmelser finns redan i passlagen (1978:302) varför även de nya reglerna bör införas i den lagen. Vid reglernas närmare utformning är det viktigt att hänsyn tas till den grundlagsskyddade rörelsefriheten som *Sveriges advokatsamfund* lyfter fram. Detta berörs mer ingående i avsnitt 5.

Migrationsverket och *Sveriges generalkonsulat Istanbul* anser att det även bör övervägas åtgärder som träffar de av Migrationsverket utfärdade främlingspassen och resedokumentet. Tillräckligt beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende ändra i regleringen av de handlingarna finns emellertid inte. Under arbetet med promemorian framkom inget som indikerade att de handlingarna skulle vara föremål för något mer omfattande missbruk. Skulle det visa sig att det ändå finns anledning att överväga åtgärder beträffande de handlingarna så får det ske i annat lämpligt sammanhang.

Svenska Röda Korset, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* samt *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR* anser att införandet av lagliga och säkra vägar in till EU för att söka asyl vore en mer effektiv åtgärd för att motverka missbruk av pass. FARR anser även att en flygresa med en annan persons pass är ett säkrare sätt att nå EU än övriga alternativ som finns tillgängliga för flyktingar. Det är ytterst allvarligt att flyktingar riskerar livet på irreguljära resor in till EU och att en flygresa med en annan persons pass i sammanhanget framstår som ett mindre riskfyllt alternativ. Enligt regeringen är det dock inte rimligt att av den anledningen låta missbruket av svenska pass fortgå. ”Look-alike-användningen” av svenska pass har som framgått kopplingar till bland annat smugglingsnätverk och innebär att de som smugglas kan hamna i skuld för lång tid framöver samtidigt som nätverken kan göra stora vinster. Kriminella nätverk som säljer smugglingspaket inkluderande bland annat svenska pass skor sig alltså på flyende personers utsatta läge. Detta är ett av skälen till att det är angeläget att vidta åtgärder för att motverka den olagliga hanteringen av svenska pass.

I sammanhanget kan även nämnas att regeringen avser att tillsätta en utredning om lagliga vägar för att söka asyl i EU, i enlighet med en överenskommelse från oktober 2015 mellan regeringen och allianspartierna om insatser med anledning av flyktingkrisen. I Europeiska kommissionens arbetsprogram för 2016 har också aviserats ett förslag om ett strukturerat EU-kvotflyktingssystem, i syfte att bereda skyddsbehövande en säker och laglig väg in i EU. Förslaget väntas presenteras våren 2016.

5.1 Högst tre vanliga pass under en femårsperiod

Regeringens förslag: Ansökan om vanligt pass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Om det finns hinder mot utfärdande av ett vanligt pass i enlighet med vad som nu sagts, ska sökanden ha rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat om han eller hon har behov av pass för en resa och annat inte följer av passlagen.

Det ska i passlagen anges vilka de särskilda passtyperna är.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag ska det inte uttryckligen anges i lagtext att sökanden har rätt till provisoriskt pass om det finns hinder mot utfärdande av ett vanligt pass i enlighet med förslaget. Vidare föreslås det inte i promemorian att de särskilda passtyperna ska anges i passlagen (1978:302).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Sveriges generalkonsulat Istanbul* framhåller särskilt att om svenska passhandlingar återfår sin status som värdehandling och inte utfärdas i obegränsat antal är det troligt att svenska passinnehavare hanterar sina pass med större aktsamhet. Detsamma gäller enligt konsulatet sannolikt för den som funderar på att sälja sitt pass. Konsulatet bedömer att denna signal framgent kan få betydelse i organiserad kriminell verksamhet med människosmuggling som sin mest inkomstbringande källa. Konsulatet ifrågasätter mot denna bakgrund, liksom *Förvaltningsrätten i Göteborg*, om högst tre vanliga pass under en femårsperiod utgör en tillräcklig begränsning.

Sveriges generalkonsulat Istanbul påpekar samtidigt, i likhet med *Sveriges ambassad Bangkok*, att de som reser mycket i arbetet inte bör drabbas av förslaget på ett orimligt sätt. *Sveriges advokatsamfund* efterlyser exempel på hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas och ser det som problematiskt att även personer som inte kan misstänkas för något missbruk kan komma att drabbas av det nya passhindret. Sveriges advokatsamfund anser vidare att förslaget begränsar rörelsefriheten. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR* avstyrker förslaget. FARR anser att det är orimligt att begränsa svenska medborgares rätt till pass och anför att till denna grupp hör bland annat personer som reser mycket, tappar sina resehandlingar eller blir bestulna.

Skälen för regeringens förslag: Regler om pass för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302) och i passförordningen (1979:664). Enligt passlagen kan svenska pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. Ett vanligt pass har en giltighetstid om fem år och gäller för resa till alla länder. De särskilda passen regleras i passförordningen och utgörs av bland annat provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass samt diplomatpass.

Den svenska lagstiftningen innehåller inte någon begränsning för hur många vanliga pass en svensk medborgare kan beviljas. Enligt nederländsk rätt gäller däremot att den som har förlorat tre pass under en fem-

årsperiod förs upp på en så kallad svart lista och har sedan under två års tid endast rätt till provisoriskt pass för särskild resa. Även norsk rätt innehåller en liknande begränsning.

Som anges i avsnitt 4 kan den svenska lagstiftningen om pass vara en bidragande orsak till att svenska pass missbrukas. Ett förfarande som beskrivs i olika sammanhang är att svenska medborgare lånar ut eller säljer sitt pass i syfte att en välliknande person ska resa med det och sedan gör en förlustanmälan samt en ny passansökan efter att den obehöriga personen företagit sin resa. En stöld- eller förlustanmälan registreras i det svenska passregistret varefter uppgifterna lämnas vidare till Schengens informationssystem och Interpol, men vid den tidpunkten kan alltså dubbelgångaren redan ha passerat Schengenområdets yttre gränser. Svenska medborgares möjlighet att upprepade gånger beviljas nytt pass efter förlustanmälan kan således utnyttjas för kriminella ändamål. De statistikuppgifter och underrättelseuppgifter som redovisats i avsnitt 4 talar för att det pågår en organiserad handel med svenska pass.

Regeringen delar promemorians bedömning att det är angeläget att förhindra det missbruk som kan bero på lättheten för svenska medborgare att beviljas nya pass, vilket talar för att svenska regler som begränsar det antal pass som kan utfärdas under en viss tidsperiod bör införas. En sådan begränsning i rätten till pass signalerar att passet är en värdehandling och att det ur ett samhällligt perspektiv är viktigt att minska antalet svenska pass i cirkulation. Regeringen bedömer även, i likhet med *Sveriges generalkonsulat Istanbul*, att en begränsning i det antal pass som kan utfärdas kan förväntas leda till att passinnehavare är mer rädda om sina pass. Detta i sin tur torde få till följd att passinnehavare varken säljer eller lånar ut sina pass för brottsliga syften. Sammanfattningsvis talar starka skäl för att införa en begränsning i det antal vanliga pass som kan utfärdas för en svensk medborgare. En sådan begränsning skulle inte hindra en svensk medborgare från att få ett provisoriskt pass utfärdat vid resa.

Sveriges advokatsamfund och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR, har invänt att förslaget skulle begränsa rörelsefriheten och att det på ett oproportionerligt sätt skulle drabba passinnehavare som inte kan misstänkas för missbruk av sitt pass.

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje svensk medborgare tillförsäkrad rörelsefrihet innebärande frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. I promemorian har det mot denna bakgrund ansetts att en person som nekas vanligt pass fortsättningsvis bör kunna ansöka om och beviljas provisoriskt pass för särskild resa. Eftersom förslaget i promemorian endast tar sikte på vanligt pass kommer en person som inte kan beviljas fler vanliga pass i enlighet med det, fortfarande att kunna få ett provisoriskt pass utfärdat. Ett provisoriskt pass gäller för den tid som behövs för en viss resa, dock längst sju månader. Enligt passlagen finns det dock inte någon uttrycklig rätt till provisoriskt pass för den som behöver det inför en resa. Regeringen anser att en sådan rättighet, som i promemorian har varit en förutsättning för förslaget, bör anges direkt i lag. Under sådana förhållanden anser regeringen, med beaktande av de starka skäl som talar för förslaget, att detta inte kommer i konflikt med regeringsformen. Den omständigheten att det finns länder som inte godtar provisoriska pass vid inresa påverkar inte denna bedömning. Detta

eftersom den grundlagsskyddade rörelsefriheten inte innebär frihet för svenska medborgare att kunna resa in i andra länder och ett provisoriskt pass är tillräckligt för att kunna resa ut ur Sverige.

Det är oundvikligt att en begränsning i antalet vanliga pass som kan beviljas kommer att medföra vissa praktiska svårigheter och ökade kostnader för enskilda. Personer som nekas vanligt pass på grund av att de redan har fått det antal vanliga pass som kan beviljas under en viss tidsperiod kommer, som framgått ovan, att behöva ansöka om provisoriskt pass fram till dess att tidsperioden löper ut. Vid varje ansökan om provisoriskt pass måste en ansökningsavgift som är högre än den som gäller för vanligt pass betalas och inom landet är det endast ett fåtal passexpeditioner som utfärdar provisoriska pass.

Med hänsyn till det starka intresset av att motverka det pågående missbruket av svenska pass anser regeringen, trots det anförda, att en begränsning av det antal vanliga pass som kan beviljas bör införas. Förslaget bör emellertid utformas så att det i mesta möjliga mån minskar möjligheten till missbruk, samtidigt som det inte oskäligt drabbar enskilda. I promemorian har det mot den bakgrunden föreslagits att svenska medborgare som huvudregel inte ska kunna beviljas fler än tre vanliga pass under en femårsperiod. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Sveriges generalkonsulat Istanbul* har ifrågasatt om detta utgör en tillräcklig begränsning. Av statistik som polisen i egenskap av passmyndighet har tillhandahållit framgår att under femårsperioden 2009–2013 beviljades 20 162 svenska medborgare tre pass medan 6 325 svenska medborgare beviljades fyra eller fler pass (siffrorna innefattar både vanliga och särskilda pass). Enligt polisen bör tre utfärdade pass under en femårsperiod i de flesta fall inte anses tyda på missbruk. Samma bedömning görs i promemorian. Där anges som exempel att en person förlorar sitt nyligen uthämtade vanliga pass under en utlandsresa. Efter hemkomsten ansöker personen om ett nytt vanligt pass. Något år senare förlorar personen, som ofta bär med sig passet som en id-handling, det nya passet varpå en tredje ansökan om vanligt pass lämnas in. När det gäller fler beviljade vanliga pass än tre under en femårsperiod görs bedömningen i promemorian att det endast i undantagsfall kan ses som befogat. Av de drygt 6 000 personer som under 2009–2013 beviljades fler än tre pass var det 4 884 personer som beviljades fyra pass och nio personer som beviljades tio eller fler pass. En person beviljades 18 pass. Sammantaget beviljades de 6 325 personerna drygt 27 400 pass under perioden. Det går inte att säga hur många av personerna som beviljades pass av legitima skäl, men det är högst sannolikt att det i gruppen finns personer som har överlämnat sina pass för missbruk i någon form. Med anledning av det nu anförda anser regeringen att promemorians förslag om högst tre vanliga pass under en femårsperiod innebär en lämplig avvägning mellan intresset av att bekämpa missbruk av pass och intresset av att enskilda passinnehavare med otur inte ska drabbas oskäligt hårt.

En ansökan om vanligt pass ska alltså i regel avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden. Detta ska gälla oavsett om det finns misstanke om missbruk beträffande de tidigare beviljade passen eller inte. Vissa remissinstanser har uttryckt oro för att förslaget kan komma att drabba personer som av legitima skäl ansöker om flera pass. Det kan till exempel finnas sökanden

som varit särskilt brottsutsatta och blivit bestulna på pass eller som reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i passboken. För att undvika att förslaget försvårar för de som reser mycket i arbetet och som vid ansökan om nytt pass lämnar in ett fulltecknat pass eller att förslaget i övrigt leder till orimliga resultat i enskilda fall, delar regeringen den bedömning som görs i promemorian att begränsningen i rätten till vanligt pass inte bör vara absolut. Om det finns särskilda skäl ska fler vanliga pass än tre kunna utfärdas under en femårsperiod. Vilka omständigheter förutom de nu exemplifierade som ska kunna anses utgöra särskilda skäl bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra, bedömningen i detta avseende bör dock vara restriktiv.

I enlighet med vad som redovisats ovan bör det också i passlagen anges att en sökande som inte kan få ett vanligt pass utfärdat enligt den nya bestämmelsen ska ha rätt att få ett provisoriskt pass utfärdat. Som förutsättning bör dock gälla att han eller hon har behov av pass för en resa och att passlagen inte uppställer några andra hinder mot utfärdande av pass.

Omständigheten att den som ansöker om ett vanligt pass redan har beviljats tre vanliga pass under de senaste fem åren före ansökan blir enligt förslaget ett hinder, om än inte absolut, mot att bifalla ansökan. Med hänsyn till att övriga omständigheter som utgör passhinder anges i passlagen är det lämpligt att även den nya bestämmelsen placeras i den lagen. Eftersom termen provisoriskt pass föreslås användas i den nya bestämmelsen bör den bestämmelse som i dag finns i 6 § passförordningen (1979:664) om vilka särskilda passtyper som finns överföras till passlagen.

5.2 Återkallelse av vanligt pass vid utfärdande av provisoriskt pass

Regeringens förslag: Vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar emot det. I denna situation ska passmyndigheten varken kunna besluta om provisorisk återkallelse eller begränsning av det vanliga passets giltighet i stället för återkallelse.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men promemorians förslag till lagtext är annorlunda formulerad. I promemorian lämnas inga förslag om att passmyndigheten inte ska kunna besluta om provisorisk återkallelse beträffande det vanliga passet eller begränsning av det vanliga passets giltighet i stället för återkallelse, i samband med att ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget.

Sveriges ambassad Washington betonar att det i undantagsfall bör gå att undvika återkallelse av vanligt pass vid utfärdande av provisoriskt pass. *Sveriges ambassad Athen* föreslår att den spärr som registreras beträffande det pass som återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas ska gå

att häva efter passinnehavarens hemkomst under förutsättning att det spärrade passet visas upp. *Sveriges advokatsamfund* anser att åtgärden är alltför begränsande och kostsam för medborgarna samt att rörelsefriheten blir begränsad, särskilt om förslaget om högst tre vanliga pass per fem år genomförs. Sveriges advokatsamfund påpekar att en person som inför en resa glömt sitt pass hemma och därför beviljats ett provisoriskt pass, kommer att behöva ansöka om ett nytt pass vid hemkomsten trots att det gamla passet finns kvar hemma. Sveriges advokatsamfund ifrågasätter också om följderna inte kan bli att fler vanliga pass per person utfärdas och anmärker att det möjligen riskerar att förse den svarta marknaden med fler pass.

Skälen för regeringens förslag: Ett provisoriskt pass får utfärdas av passmyndighet inom riket, om sökanden har behov av pass omedelbart för en resa. Ett provisoriskt pass får också utfärdas av passmyndighet utom riket, för sökande som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Det finns inget i den svenska passregleringen som hindrar att ett provisoriskt pass utfärdas åt en person som redan innehar ett giltigt vanligt pass. Det kan till exempel röra sig om fall där passinnehavaren ska flyga utomlands och först på flygplatsen inser att det vanliga passet ligger kvar hemma. Provisoriskt pass kan även utfärdas åt en person som i nära anslutning till en resa upptäcker att det vanliga passet är förkommet. I dessa fall spärras det vanliga passet endast om passinnehavaren förlustanmäler det.

En spärr vid förlustanmälan av pass innebär, som angetts i avsnitt 5.1, att det i det svenska passregistret görs en spärrmarkering som vidarebefordras till Schengens informationssystem samt Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. Både svensk och utländsk gränspolis kan således vid kontroll gentemot dessa databaser upptäcka att passet är spärrat och därmed ogiltigt. Om vederbörliga kontroller utförs går det därför inte att resa med ett spärrat pass.

I de fall den som beviljas provisoriskt pass endast uppger sig ha glömt det vanliga passet hemma sker ingen spärrmarkering. En person som felaktigt uppger att det vanliga passet ligger kvar hemma och som beviljas ett provisoriskt pass kan följaktligen resa ut ur Sverige med två giltiga pass, överlämna det vanliga passet till annan person för ”look-alike-användning” och sedan resa tillbaka till Sverige med det provisoriska passet. En kontroll av det vanliga passet gentemot Schengens informationssystem och Interpols databas i samband med att det används av den obehöriga personen kommer inte att ge någon träff. Att en innehavare av ett vanligt pass kan erhålla provisoriskt pass utan att det vanliga passet spärras, gör det även i andra situationer möjligt för denne att sälja eller låna ut det vanliga passet för missbruksändamål och i stället ansöka om och beviljas provisoriskt pass för varje resa därefter som kräver pass. I och med att det vanliga passet inte spärras endast på grund av att ett provisoriskt pass utfärdas kommer det vanliga passet att förbli giltigt och möjligt att missbruka.

Svenska medborgares möjlighet att inneha två giltiga pass samtidigt kan alltså, precis som möjligheten att beviljas ett obegränsat antal vanliga pass, utnyttjas för brottsliga ändamål. Enligt uppgift från polisen är det

beskrivna tillvägagångssättet något som förekommer. För att försvåra missbruket av svenska pass talar starka skäl för att det, som föreslagits i promemorian, bör införas en bestämmelse som begränsar möjligheten för en svensk medborgare att samtidigt inneha ett giltigt vanligt pass och ett giltigt provisoriskt pass. Promemorians förslag innebär att det vanliga passet ska återkallas och spärras när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren för att förhindra parallella resor med de två passen.

Sveriges advokatsamfund har invänt att den föreslagna ordningen skulle bli alltför begränsande och kostsam för svenska medborgare samt att rörelsefriheten skulle begränsas. *Sveriges ambassad Athen* i sin tur har, för att enskilda inte ska drabbas onödigt hårt, föreslagit att det bör vara möjligt att häva spärren på det vanliga passet vid hemkomsten mot uppvisande av giltig id-handling och det spärrade passet.

Den spärrmarkering som beslutet om att återkalla det vanliga passet föranleder i passregistret, Schengens informationssystem och Interpols databas går inte att häva. Om förslaget införs är det därför inte möjligt att, som Sveriges ambassad Athen har föreslagit, ta bort spärren vid passinnehavarens hemkomst till Sverige. En person som beviljats provisoriskt pass och som därmed fått sitt vanliga pass återkallat och spärrat kommer alltså att behöva ansöka om ett nytt vanligt pass, trots att det redan utfärdade vanliga passet kan finnas kvar i hemmet. Utöver ansökningsavgiften för det provisoriska passet kommer således i regel en ansökningsavgift för ett nytt vanligt pass att behöva betalas. Tillsammans med förslaget om högst tre vanliga pass per fem år kan detta i vissa fall få konsekvenser som blir kännbara för den enskilde. Som Sveriges advokatsamfund påpekar kan en person som glömmer det vanliga passet tre gånger under en femårsperiod behöva ansöka om utfärdande av provisoriskt pass vid varje resa därefter, fram till dess att en ny femårsperiod börjar löpa.

Det är ofrånkomligt att en sådan åtgärd som föreslagits i promemorian får vissa effekter även för medborgare som inte har för avsikt att missbruka sitt pass. Enligt regeringens bedömning är det dock inte troligt att den typen av konsekvenser som Sveriges advokatsamfund pekar på kommer att drabba enskilda i någon större omfattning. I likhet med förslaget i avsnitt 5.1 kan det antas att förslaget kommer att leda till en mer eftertänksam hantering av svenska pass, vilket i sin tur torde leda till att antalet utfärdade provisoriska pass kommer att minska.

Sveriges advokatsamfund har vidare lyft frågan om förslaget inte kan leda till att den svarta marknaden förses med fler svenska pass. Förslaget skulle i så fall motverka sitt eget syfte. Enligt regeringens bedömning bör förslaget dock inte få till följd att antalet svenska pass i cirkulation ökar. Ett pass som återkallats ska på begäran lämnas in till en passmyndighet för makulering. En person som beviljas provisoriskt pass på grund av att det vanliga passet blev kvarglömt hemma bör därför uppmanas att vid hemkomsten från resan ta med sig sitt vanliga återkallade pass till passmyndighet för makulering. I de fall passet inte lämnas in för makulering ska det ändå inte gå att resa med i och med att det är spärrat. Dessutom gäller att den som ansöker om ett nytt pass ska lämna in det gamla passet såvida det inte har förstörts, förkommit eller makulerats. En person som ansöker om ett nytt vanligt pass efter att ha fått det gamla passet återkallat i samband med att ett provisoriskt pass utfärdats, bör därför inte

kunna få ut något nytt pass förrän det gamla passet har lämnats in till passmyndigheten.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen att skälen för förslaget uppväger de negativa konsekvenser det kan få för enskilda och att förslaget är förenligt med regeringsformens bestämmelser om rörelsefrihet. Regeringen delar därför uppfattningen i promemorian att den som beviljas ett provisoriskt pass i regel ska få sitt vanliga pass återkallat och därmed spärrat.

Som promemorians förslag är utformat ska som huvudregel annat giltigt pass återkallas när särskilt pass utfärdas för passinnehavaren. Även om promemorians förslag således medger återkallelse av annat pass oavsett passtyp när särskilt pass (provisoriskt pass, extra pass, diplomatpass eller tjänstepass) utfärdas för passinnehavaren, så förklaras i promemorian att det i regel är passinnehavarens vanliga pass som bör återkallas när han eller hon beviljas ett provisoriskt pass. Regeringen delar den bedömningen. Enligt regeringen bör den nya bestämmelsen utformas på så sätt att ett vanligt pass som huvudregel ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren. För den som utöver det vanliga passet innehar ett extra pass får detta även till följd att en av grundförutsättningarna för innehav av det extra passet faller.

Sveriges ambassad Washington har anfört att det i undantagsfall bör gå att undvika beslut om återkallelse. I promemorian nämns situationen att en innehavare av ett vanligt pass får behov av ett provisoriskt pass för en resa på grund av att det vanliga passet är inlämnat till ett annat lands ambassad i samband med en ansökan om visering. I ett sådant fall bör passmyndigheten kunna utfärda ett provisoriskt pass utan att återkalla det vanliga passet. Regeringen anser därför i likhet med promemorian att det vanliga passet inte ska återkallas om särskilda skäl talar emot det. Exempel på en omständighet som dock inte bör anses utgöra särskilda skäl är att en person uppger sig ha glömt passet hemma och därför tvingas ansöka om provisoriskt pass på flygplatsen. Vilka omständigheter i övrigt som ska kunna anses utgöra särskilda skäl bör överlämnas åt passmyndigheterna att avgöra.

Bestämmelsen om att den som beviljas ett provisoriskt pass som huvudregel ska få sitt vanliga pass återkallat bör placeras i passlagen där övriga bestämmelser om återkallelse av pass finns.

Enligt 13 § passlagen kan återkallelse av pass i vissa fall begränsas att gälla högst sex månader. Passet återkallas då provisoriskt och när tiden för återkallelsen gått ut ska passinnehavaren ges tillfälle att återfå passet. Ett pass som återkallats provisoriskt kan därför inte göras ogiltigt genom en oåterkallelig spärrmarkering. Enligt 14 § passlagen är det också möjligt för en passmyndighet att i stället för att återkalla ett pass under vissa förutsättningar förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde. Eftersom förslaget syftar till att begränsa svenska medborgares möjligheter att samtidigt inneha två giltiga pass och utnyttja det för brottsliga ändamål, bör dessa bestämmelser inte vara tillämpliga i fall där vanligt pass ska återkallas med stöd av den nya bestämmelsen.

Regeringens förslag: Giltighetstiden för ett vanligt pass ska sänkas till tre år för barn under tolv år.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dock att vanligt pass till barn under sex år ska utfärdas med en giltighetstid av två år.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget.

Barnombudsmannen är särskilt positiv till förslaget och delar bedömningen i promemorian att de negativa konsekvenserna i form av en eventuell ökad kostnad för barnfamiljer, övervägs av det faktum att ”look-alike-missbruk” av barns pass försvåras och att barn därmed i större utsträckning kan skyddas från t.ex. människohandel.

Sveriges ambassad Kairo anser inte att det är rimligt att, i enlighet med promemorians förslag, kräva förnyelse av pass vartannat år utan föreslår att även pass för barn under sex år ska vara giltiga i tre år. *Sveriges ambassad Washington* påpekar att svenska medborgare bosatta utomlands inte bara skulle drabbas av fler ansökningsavgifter utan även ökade kostnader för att ta sig till en ambassad varje gång barnens pass behöver förnyas. *Sveriges ambassad Bangkok* menar att promemorians förslag är rimligt men påpekar att en tvåårig giltighetstid blir kännbar för familjer som reser mycket i områden där det ställs krav på att pass är giltiga i minst sex månader vid inresa. Även *Sveriges ambassad Berlin* och *Sveriges ambassad Amman* anmärker att förslaget får ekonomiska konsekvenser för småbarnsföräldrar. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om förslaget står i proportion till de begränsningar, kostnader och praktiska svårigheter som skulle drabba enskilda och anför att förslaget i kombination med de två övriga förslagen skulle begränsa rörelsefriheten. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker därför förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 3 § passlagen (1978:302) utfärdas vanligt pass till såväl vuxna som barn med en giltighetstid om fem år. En svensk medborgare som ansöker om vanligt pass är skyldig att i samband med ansökan lämna både fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet. Fingeravtrycken och ansiktetsbild sparas på ett lagringsmedium i passet och kan sedan användas vid gränskontroll för att verifiera att det är rätt person som reser med passet. Barn under sex år är enligt 2 § passförordningen (1979:664) undantagna från skyldigheten att lämna fingeravtryck, varför svenska vanliga pass utfärdade till små barn inte innehåller några sådana kännetecken.

Som konstateras i promemorian genomgår ett barns utseende väsentliga förändringar under uppväxtåren. Det kan därför vara svårt för en passkontrollant att utifrån ansiktetsbild i ett barns pass bedöma om det barn som reser med passet är passets rättmätiga innehavare. Detta i kombination med avsaknaden av biometrisk information i form av fingeravtryck underlättar ”look-alike-användning” av barns pass.

I vilken omfattning svenska pass utfärdade till barn missbrukas är det enligt promemorian svårt att dra några slutsatser om. Bland annat saknas det statistik över hur många av de upptäckta fallen av dokumentmissbruk som avser pass utfärdade till barn. Som *Sveriges advokatsamfund* påpe-

kar är det följaktligen inte klarlagt i vilken utsträckning svenska pass utfärdade till barn är föremål för ”look-alike-användning”. Enligt regeringen finns det dock inte anledning att anta annat än att problemet med att svenska pass missbrukas även gäller svenska pass som utfärdats för barn. Av promemorian framgår också att det har framförts att det förekommer missbruk av små barns pass i flera människosmugglingsärenden och *Barnombudsmannen* har särskilt framhållit att denna omständighet talar för förslaget.

En kortare giltighetstid för pass till barn skulle innebära att problemet med att barns utseende förändras i förhållande till fotografiet i passet minskar, vilket i sin tur skulle innebära att ”look-alike-användning” av barns pass försvåras. De redovisade argumenten talar för att svenska vanliga pass utfärdade till barn bör få en kortare giltighetstid än fem år.

Enligt norsk rätt är giltighetstiden för pass två år när det gäller barn under fem år, tre år när det gäller barn mellan fem och tio år samt fem år när det gäller barn mellan tio och sexton år. Danska pass har en giltighetstid om fem år för barn mellan två och arton år samt en giltighetstid inte överstigande två år för barn under två år. Både Norge och Danmark tillämpar en tioårig giltighetstid för pass till vuxna.

I fråga om de svenska passen föreslås i promemorian att giltighetstiden ska vara två år för barn under sex år och tre år för barn mellan sex och tolv år. *Sveriges advokatsamfund* och några av Sveriges ambassader i utlandet har invänt att sådana giltighetstider skulle medföra ökade kostnader och praktiska svårigheter för barnfamiljer. Advokatsamfundet har även anfört att förslaget skulle begränsa rörelsefriheten om passlagstiftningen samtidigt ändras i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 5.1 och 5.2. Med en tvåårig giltighetstid skulle ett barn som reser mycket och därför ständigt är i behov av ett giltigt pass behöva få tre pass utfärdade under en femårsperiod. Om barnet under samma femårsperiod skulle förlora ett pass eller behöva ansöka om ett provisoriskt pass, så skulle enligt de övriga förslagen särskilda skäl krävas för utfäende av ett fjärde vanligt pass.

Det är ofrånkomligt att en sänkt giltighetstid för vanligt pass till barn får konsekvenser för enskilda av det angivna slaget. Trots det anser regeringen, mot bakgrund av skälen för förslaget, att pass som utfärdas till barn bör få en kortare giltighetstid än fem år. Enligt regeringen bör de yngsta barnens pass dock inte få en så kort giltighetstid som föreslås i promemorian, utan giltighetstiden bör som *Sveriges ambassad Kairo* har föreslagit bestämmas till tre år för pass till alla barn som inte har fyllt tolv år. Med en treårig giltighetstid för även de pass som utfärdas till barn under sex år går det att undvika att förslaget leder till orimliga konsekvenser i kombination med förslagen om högst tre vanliga pass under en femårsperiod och återkallelse av vanligt pass vid utfärdande av provisoriskt pass. Vidare blir de ekonomiska och praktiska besvären som förslaget kan medföra för enskilda begränsade. Regeringen anser sammanfattningsvis att en sådan ordning är motiverad och inte kommer i konflikt med regeringsformens bestämmelser om rörelsefrihet.

Regeringens förslag är alltså att giltighetstiden för vanligt pass till barn under tolv år ska sänkas till tre år. Med hänsyn till att förändringen i ett barns utseende avtar i takt med att barnet blir äldre, bör giltighetstiden för pass till barn som har fyllt tolv år även fortsättningsvis vara fem år.

I promemorian görs bedömningen att regleringen om en kortare giltighetstid än fem år för vanligt pass till barn under tolv år kan införas på förordningsnivå. Detta eftersom regeringen enligt 3 § andra stycket passlagen har möjlighet att meddela föreskrifter om en annan giltighetstid än fem år för särskilt angivna fall. Vid passlagens tillkomst uttalades dock att den normala giltighetstiden för pass har så central betydelse att den bör anges i lag (prop. 1977/78:156 s. 42 f.). Mot denna bakgrund, och då den treåriga giltighetstiden är tänkt att gälla generellt för pass som utfärdas till barn under tolv år och inte endast i särskilt angivna fall, anser regeringen att den sänkta giltighetstiden för vanligt pass till yngre barn bör framgå av passlagen. Den nya regleringen bör följaktligen införas i 3 § passlagen som innehåller övriga bestämmelser om normal giltighetstid för vanligt pass.

6 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader ryms inom befintliga anslag. Förslagen väntas få positiva konsekvenser för brottsbekämpningen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: För passmyndigheterna kommer förslagen sannolikt att innebära en ökning av antalet passärenden. Passmyndigheterna kan även behöva ta fram nya handläggningsrutiner med anledning av förslagen. Med hänsyn till att ansökningsavgiften för pass helt ska täcka verksamhetens kostnader beräknas förslagen dock inte leda till ökade kostnader för passmyndigheterna. För det fall marginella merkostnader ändå skulle uppstå bedöms dessa kunna rymmas inom ramen för befintligt anslag för Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna.

Eftersom passmyndigheternas beslut i passärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol kan förslagen även komma att medföra en viss, om än begränsad, ökning av antalet överklagade passärenden hos förvaltningsdomstolarna. Eventuella merkostnader för domstolarna bedöms dock vara marginella och rymmas inom befintliga anslag.

För brottsbekämpningen väntas förslagen få positiva konsekvenser. Begränsningen om högst tre vanliga pass under en femårsperiod kommer att minska antalet vanliga svenska pass i cirkulation. Den sänkta giltighetstiden för pass till barn kommer att försvåra ”look-alike-användning” av svenska pass utfärdade till barn. Vidare kommer återkallelse av vanligt pass vid utfärdande av provisoriskt pass att begränsa svenska medborgares möjligheter att samtidigt inneha två giltiga pass och utnyttja det för brottsliga ändamål.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att de eventuella kostnadsökningar som förslagen kan medföra för berörda myndigheter ryms inom

befintliga anslag och uppvägs av de fördelar från brottsbekämpningsperspektiv som förslagen innebär. Prop. 2015/16:81

Inget av förslagen bedöms medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas här. Ytterligare bedömningar och avvägningar som har gjorts avseende förslagens konsekvenser för enskilda har redovisats under skälen för respektive förslag.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 15 april 2016.

Pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och inte har återkallats, ska fortfarande gälla under den tid som anges i passet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De lagändringar som föreslås kräver inte några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ikraftträdandet är emellertid beroende av riksdagens arbete. Regeringen anser att lagändringarna bör träda i kraft den 15 april 2016.

Vid övergången till ett system med tre års giltighetstid för vanligt pass till barn som inte har fyllt tolv år, kommer det att finnas ett antal pass utfärdade till barn under tolv år med fem års giltighetstid. Dessa pass blir inte ogiltiga när ändringen träder i kraft, utan pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och som inte har återkallats fortsätter att gälla under den tid som anges i passet. Detta bör i förtydligande syfte anges i en övergångsbestämmelse.

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

3 § Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass.

Om annat inte följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år *eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år*. Vanligt pass *ska* gälla för resa till alla länder, om annat inte följer av denna lag och sökanden inte har begärt att passets giltighetsområde begränsas.

Särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *ytterligare* föreskrifter om särskilt pass. *Det kan då* föreskrivas att ett sådant pass får utfärdas

1. *som annat särskilt pass än de som anges i första meningen, och*
2. för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat.

Paragrafen anger att pass kan utfärdas i olika former samt reglerar frågor om giltighetstid och giltighetsområde avseende vanligt pass. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.1 och 5.3.

Ändringen i *andra stycket första meningen* innebär att giltighetstiden för vanligt pass till barn under tolv år sänks från nuvarande fem år till tre år. Vid övergången till ett system med tre års giltighetstid kommer det att finnas ett antal pass utfärdade till barn under tolv år med femårig giltighetstid. Dessa pass blir inte ogiltiga när ändringen träder i kraft utan gäller så länge som det anges i passet (jfr övergångsbestämmelserna). Ändringen i *andra stycket andra meningen* är endast språklig.

I *tredje stycket* görs en ändring som innebär att det i lag anges att särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Detta har tidigare endast framgått av 6 § passförordningen (1979:664). Enligt bemyndigandet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att särskilt pass även får utfärdas som annat pass. I dag kan särskilt pass även utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling. Med stöd av bemyndigandet kan också andra föreskrifter om särskilt pass meddelas, till exempel såvitt avser giltighetstid och förutsättningar för utfärdande. Stycket moderniseras också språkligt samt ändras redaktionellt.

7 a § *Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.*

Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av ett pass för en resa och att annat inte följer av denna lag.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.1. Den reglerar, utöver 7 §, när en ansökan om vanligt pass ska avslås.

Enligt *första stycket* ska en ansökan om vanligt pass som huvudregel avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden. Detta gäller oavsett om det finns misstanke om missbruk beträffande de tidigare beviljade passen eller inte. Femårsperioden ska räknas från dagen för ansökan och fem år bakåt i tiden. Till exempel ska en person som beviljats vanligt pass i januari år 1, i januari år 2 och i januari år 3 som huvudregel inte få en ny ansökan om vanligt pass beviljad förrän i februari år 6.

I undantagsfall ska en ansökan om vanligt pass beviljas trots att det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden. En förutsättning är dock att det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan till exempel föreligga om sökanden har varit särskilt brottsutsatt och blivit bestulen på pass eller om sökanden reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i passboken. Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl bör vara restriktiv och ska ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

En passmyndighets beslut att avslå en ansökan om vanligt pass med stöd av bestämmelsen får enligt 27 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* har en svensk medborgare, om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av pass för en resa och att annat inte följer av övriga bestämmelser i lagen, till exempel får det inte föreligga hinder enligt 7 §. Sökandens behov av pass för en resa kan framgå av till exempel resebiljetter som visas upp i samband med ansökan. Den som i enlighet med regleringen i första stycket inte har rätt till något nytt vanligt pass kan alltså i stället ansöka om och beviljas provisoriska pass för särskilda resor fram till dess att en ny femårsperiod börjar löpa.

12 a § Utöver vad som anges i 12 § ska passmyndigheten återkalla ett vanligt pass när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar emot det.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.2. Den reglerar, utöver 12 §, under vilka omständigheter ett vanligt pass ska återkallas.

Av bestämmelsen följer att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar emot det. Ett beslut om att återkalla ett pass gäller omedelbart i enlighet med 30 §. Det är alltså som huvudregel inte möjligt att inneha ett vanligt pass och ett provisoriskt pass samtidigt.

Ventilen om särskilda skäl innebär att det i undantagsfall går att undvika beslut om återkallelse. Exempel på en omständighet som bör anses utgöra särskilda skäl för att inte återkalla det vanliga passet, är att passinnehavaren har lämnat in det vanliga passet till ett annat lands ambassad i samband med en ansökan om visering och därför ansöker om ett provisoriskt pass. En omständighet som däremot inte bör anses utgöra särskilda skäl är att en person uppger sig ha glömt det vanliga passet hemma och därför tvingas ansöka om provisoriskt pass på flygplatsen. Särskilda skäl bör tolkas restriktivt och bedömningen av om det finns

Prop. 2015/16:81 sådana skäl är beroende av de närmare omständigheterna i varje enskilt fall.

En passmyndighets beslut att återkalla ett vanligt pass med stöd av bestämmelsen får enligt 27 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

13 § Återkallelse av pass *enligt 12 §* kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader.

Har pass återkallats provisoriskt, *ska* återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har gått *ut, ska* innehavaren beredas tillfälle att återfå passet.

Paragrafen reglerar provisorisk återkallelse av pass.

Ändringen i *första stycket* innebär att det inte är möjligt för en passmyndighet att besluta om provisorisk återkallelse i fall där ett vanligt pass ska återkallas med stöd av den nya 12 a §. Frågan behandlas i avsnitt 5.2.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga.

14 § I stället för att återkalla pass *enligt 12 §* kan passmyndigheten, om det *finns* särskilda skäl och passinnehavaren begär det, förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

I paragrafen anges att passmyndigheten under vissa förutsättningar kan begränsa giltigheten för ett pass i stället för att återkalla det.

Ändringen innebär att i fall där vanligt pass ska återkallas i enlighet med den nya 12 a § så är det inte möjligt för passmyndigheten att i stället förkorta det vanliga passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde. Frågan behandlas i avsnitt 5.2.

Sammanfattning av departementspromemorian Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag (Ds 2015:12)

Prop. 2015/16:81
Bilaga 1

Uppdraget

Svenska pass är försedda med flera säkerhetsdetaljer och därmed mycket svåra att förfalska. Det har emellertid uppmärksammats att svenska pass missbrukas genom att en annan person än den rättmätige passinnehavaren använder passet för resa, ett tillvägagångssätt som brukar betecknas look-alike.

Mitt uppdrag har varit att överväga åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass. I uppdraget har ingått att analysera omfattningen av och orsakerna till missbruket, att göra en internationell jämförelse samt att utifrån den bild som framträder föreslå effektiva åtgärder för att komma tillrätta med problematiken rörande missbruk av svenska pass.

Missbrukets omfattning

Det är inte möjligt att få en säker eller heltäckande bild av hur omfattande missbruket av svenska pass är. Antalet fall av upptäckta missbruk av svenska pass är relativt litet, ca 950 per år. Det finns starka indikationer på att det finns ett stort mörkertal. Det finns däremot inga säkra indikationer på om missbruket ökar eller minskar. Den övervägande formen av missbruk är att ett pass används av annan än den rättmätige ägaren, s.k. look-alike-användning.

Enligt statistik från Frontex ligger svenska dokument på åttonde plats bland de dokument som upptäcks och rapporteras vid de yttre gränserna till Schengenområdet. När det gäller look-alike-missbruk av pass är svenska pass det näst vanligast förekommande efter franska pass.

Det finns nätverk som handlar med svenska pass, i vissa fall synes det vara fråga om handel med pass i syfte att användas vid människosmuggling. Med hög grad av sannolikhet förekommer det också att svenska medborgare lämnar eller lånar ut sina pass med eller utan ersättning till andra personer för att dessa ska kunna resa med passet till Europa och Sverige genom look-alike-användning. Det är inte möjligt att avgöra proportionerna mellan den organiserade handeln med pass och andra former av tillhandahållande av pass.

Av statistiken från Polisen framgår att både antalet utfärdade och förlustanmälda svenska pass har ökat under senare år. Ökningen av antalet utfärdade pass torde främst ha sin förklaring i att tioårspassen successivt har bytts ut mot femårspass. Ökningen av förlustanmälda pass är mindre än ökningen av utfärdade pass. Samtidigt har svenskar resvanor ökat vilket medför en ökad hantering av pass och därmed risker att förlora det.

Den grupp personer som har beviljats ett stort antal pass är relativt liten. Sammantaget kan denna grupp inte stå för någon större del av missbruket av svenska pass.

Sverige har den största andelen utfärdade pass i förhållande till antalet medborgare för 2013. Detta kan till i vart fall viss del förklaras med att svenska pass har en kortare giltighetstid än många andra länders pass. En annan förklaring är att över 1,4 miljoner enskilda medborgare ansökte om och beviljades pass under 2013, vilket i sin tur troligen beror på att svenskar reser mycket utomlands. Hur stor del som är hänförlig till andra orsaker är det svårt att dra några slutsatser om.

När det gäller antalet förlustanmälda pass i relation till antalet utfärdade pass ligger svenska pass på ungefär samma nivå som andra länders pass.

Bakomliggande faktorer till missbruket

Enligt svensk lag finns det inte några begränsningar vad gäller hur många pass en person kan beviljas efter upprepade förlustanmälningar. Det saknas också bestämmelser som uppställer hinder för beviljande av pass för en person som tidigare har konstaterats missbruka pass. Sådana bestämmelser finns i några andra länders lagstiftning, t.ex. i norsk och nederländsk lagstiftning. Svensk lagstiftning torde därmed i någon mån bidra till missbruket av svenska pass. Svensk lagstiftning är dock inte unik i detta avseende, t.ex. har finsk och dansk lagstiftning inte heller några sådana begränsningar. Dessa länders pass förekommer dock varken hos Frontex eller den turkiska polisens sammanställning över de mest missbrukade resedokumenterna.

Ett stort antal människor i världen är på flykt och många av dem vill resa till Europa. Sverige tar emot många asylsökande. Många migranter är hänvisade till att använda sig av oriktiga resehandlingar om de vill ta sig till Sverige, eftersom de oftast inte beviljas visum för resan till Sverige. Det är sannolikt att de som vill till Sverige efterfrågar svenska resehandlingar i större utsträckning i förhållande till andra länders handlingar, vilket bekräftats av bl.a. turkisk polis. Flyktingars resväg och resmål torde därmed vara av avgörande betydelse för att just svenska pass missbrukas.

Genom de kriminella nätverk som finns etablerade både i Sverige och i andra länder finns det upparbetade kanaler genom vilka migranter kan förses med pass. Även tillgången till och möjligheten att distribuera välliknande look-alike-pass torde vara avgörande orsaker till missbruket av svenska pass.

Upptäcktsrisken för den som säljer eller lånar ut sitt pass i missbruksyfte respektive för den som handlar med pass är låg. Det beror bl.a. på att det saknas riktlinjer inom Polisen om vilka åtgärder som ska vidtas med pass som har beslagtogs utomlands p.g.a. misstänkt missbruk och att frågan, trots underrättelseuppgifter om en organiserad handel med pass inte verkar vara prioriterad. Denna låga upptäcktsrisk tillsammans med det förhållandevis låga straff som kan komma ifråga för den som

lämnar ut sitt pass till annan för missbruk, kan bidra till missbruket av svenska pass.

Prop. 2015/16:81
Bilaga 1

Det är svårt att peka ut en särskild faktor som orsaken till missbruket av svenska pass. Troligen är det flera samverkande faktorer som möjliggör missbruket.

Förslag

Utökad kontroll

- Sverige bör verka för att kontroll av biometrisk information i pass införs vid de yttre gränserna till hela Schengenområdet.
- I avvaktan på gemensamma regler för Schengenområdet bör en obligatorisk kontroll av fingeravtryck införas vid inresa till Sverige från tredje land. På sikt bör det övervägas om sådan kontroll ska ske även vid utresa.
- Utlänningar ska, på samma sätt som redan gäller för svenska medborgare, vara skyldiga att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas av passkontrollant för jämförelse med de uppgifter som finns sparade i passet.
- Den särskilda avgiften för transportör som brustit i sin kontrollskyldighet av utlänningars resehandlingar bör även gälla fall där beslut om utvisning fattats p.g.a. att en utlänning saknar pass eller nödvändiga tillstånd.

Begränsning av tillgången till pass

- Svenska medborgare ska som huvudregel endast ha rätt till tre vanliga pass under en femårsperiod. Den som ansöker om ytterligare pass ska endast ha rätt till provisoriskt pass för särskild resa.
- Giltighetstiden för pass till barn under sex år bör begränsas till två år, medan giltighetstiden för pass till barn mellan sex och tolv år bör bestämmas till tre år.
- Vid utfärdande av provisoriskt pass ska alltid ett annat giltigt pass återkallas och därmed spärras i nationella och internationella databaser över stöld- och förlustanmälda resehandlingar.
- En sökande ska kunna styrka sin ansökan om provisoriskt pass genom att visa upp flygbiljetter eller annan dokumentation för den resa som ansökan avser.

Lagförslag i departementspromemorian (Ds 2015:12)

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

Häri genom föreskrivs att 7 § och 12 § passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

- Passansökan *skall* avslås, om Passansökan *ska* avslås, om
- bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,
 - ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,
 - sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
 - sökanden är efterlyst och *skall* omhändertas omedelbart vid anträffandet, sökanden är efterlyst och *ska* omhändertas omedelbart vid anträffandet,
 - sökanden genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,
 - sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,
 - sökanden genomgår slutna ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,
 - sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller
 - sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma lagrum.

Utöver vad som anges i första stycket ska ansökan om vanligt pass avslås om sökanden har beviljats tre vanliga pass under de fem senaste åren från dagen för ansökan, om det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

¹ Senaste lydelse 2005:655.

Passmyndigheten *skall* återkalla Passmyndigheten *ska* återkalla gällande pass, om gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet *skall* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavaren, som är efterlyst och *skall* omhändertagas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,

6. passinnehavaren genomgår slutna ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, eller

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

Utöver vad som anges i första stycket ska annat giltigt pass återkallas när särskilt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar däremot.

Särskilt pass *skall* dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 *skall* inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Särskilt pass *ska* dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 *ska* inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

² Senaste lydelse 2006:434.

Prop. 2015/16:81 Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)
dels att 19 kap. 2 § och 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en paragraf, 9 kap. 8 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 c §

Utlänning är vid in- eller utresekontroll skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket ta hans eller hennes fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet. Denna skyldighet gäller under förutsättning att utlänningen är innehavare av ett pass försett med lagringsmedium som innehåller ansiktsbild och/eller fingeravtryck.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

19 kap.

2 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta staten för

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen avvisas *eller utvisas* därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta staten för

1. kostnaden för utlänningens resa från Sverige,

2. resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med, och

3. kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Transportören (fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare) *skall* helt eller delvis befrias från denna skyldighet, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut ersättning för kostnaden.

5 §

En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § *skall* betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Transportören *skall* dock inte betala någon särskild avgift, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § *ska* betala en särskild avgift, om beslut om avvisning *eller utvisning* meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Transportören *ska* dock inte betala någon särskild avgift, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Följande remissinstanser har kommit in med yttrande över departementspromemorian: Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Kustbevakningen, Migrationsverket, Datainspektionen, Sveriges ambassad Washington, Sveriges ambassad Kairo, Sveriges ambassad Athen, Sveriges ambassad Amman, Sveriges generalkonsulat Istanbul, Sveriges ambassad Bangkok, Sveriges ambassad Berlin, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Tullverket, Skatteverket, Transportstyrelsen, Sveriges advokatsamfund, Facket för service och kommunikation (SEKO), Tull-Kust, Scandinavian Airlines System (SAS), Föreningen för Svenskar i Världen, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt Svenska Röda Korset.

Fackförbundet ST, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenska Polisförbundet, Swedavia, Svenska Flygbranschen, Rädda Barnen, Sveriges kristna råd, Amnesty International och UNHCR (regionala representation i norra Europa) har inbjudits att lämna synpunkter men avstått.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)
dels att 3, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 12 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass.

Om annat inte följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år. Vanligt pass *skall* gälla för resa till alla länder, om annat inte följer av denna lag och sökanden inte har begärt att passets giltighetsområde begränsas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *närmare* föreskrifter om särskilt pass. *Därvid kan* föreskrivas att sådant pass får utfärdas för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat.

Om annat inte följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år *eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år*. Vanligt pass *ska* gälla för resa till alla länder, om annat inte följer av denna lag och sökanden inte har begärt att passets giltighetsområde begränsas.

Särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *ytterligare* föreskrifter om särskilt pass. *Det kan då* föreskrivas att *ett* sådant pass får utfärdas

1. *som annat pass än de som anges i första meningen, och*
2. *för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat.*

7 a §

Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås

¹ Senaste lydelse 2005:655.

om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av ett pass för en resa och att annat inte följer av denna lag.

12 a §

Utöver vad som anges i 12 § ska passmyndigheten återkalla ett vanligt pass när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om inte särskilda skäl talar emot det.

13 §

Återkallelse av pass kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader.

Har pass återkallats provisoriskt, skall återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har gått *till ända*, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet.

Återkallelse av pass enligt 12 § kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader.

Har pass återkallats provisoriskt, ska återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har gått *ut*, ska innehavaren beredas tillfälle att återfå passet.

14 §

I stället för att återkalla pass kan passmyndigheten, om det *föreligger* särskilda skäl och passinnehavaren begär det, förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

I stället för att återkalla pass enligt 12 § kan passmyndigheten, om det *finns* särskilda skäl och passinnehavaren begär det, förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

2. Pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och inte har återkallats gäller fortfarande under den tid som anges i passet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-12-16

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lennart Hamberg samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Åtgärder mot missbruk av svenska pass

Enligt en lagrådsremiss den 10 december 2015 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna Westin.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 januari 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Ygeman, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition Åtgärder mot missbruk av svenska pass