

**Justitiedepartementet***Enheten för allmän ordning och säkerhet***Uppdrag att överväga åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass****Bakgrund**

Bestämmelser om pass för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302). Lagen reglerar förfarandet vid utfärdande av pass och anger när hinder mot utfärdande föreligger samt i vilka situationer ett pass kan återkallas och omhändertas. I passförordningen (1979:664) finns närmare bestämmelser om förfarandet.

En svensk medborgare har enligt 4 § passlagen som huvudregel rätt att på ansökan få ett vanligt pass. Ett vanligt pass är giltigt i fem år och gäller för resa till alla länder. Den som vill ansöka om ett pass ska enligt 6 § samma lag inställa sig personligen hos en passmyndighet och avge sin ansökan på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Av bestämmelsen framgår också att ett tidigare utfärdat pass ska ges in i samband med ansökan såvida det inte har förstörts, förkommit, makulerats eller det inte finns särskilda skäl mot det. I 1 § passförordningen anges att det endast är ett giltigt pass som ska ges in. Om passet förstörts eller förkommit ska det i ansökan lämnas uppgift på heder och samvete om hur det har skett och, i de fall då passet har förkommit, om vilka åtgärder som har vidtagits för att återfå det. I passförordningen finns även regler om provisoriskt pass. Ett sådant pass får utfärdas under vissa förutsättningar och får gälla i högst sju månader.

I enlighet med EU-förordningen om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna¹ innehåller vanliga svenska pass biometrisk information i form av ansiktsbild och fingeravtryck. Enligt 6 § passlagen ska en

¹ Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 444/2009 av den 28 maj 2009 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2252/2004.

svensk medborgare som ansöker om ett pass låta passmyndigheten ta fingeravtryck och en digital ansiktsbild. Dessa biometriska kännetecken sparas i ett lagringsmedium i passet. Kännetecknen kan sedan i enlighet med 5 a § passlagen användas vid gränskontroll för att verifiera att det är rätt person som reser med passet. Av bestämmelsen följer nämligen att en svensk medborgare som reser in i eller ut ur Sverige och som måste medföra pass vid resan, på begäran ska låta passkontrollanten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet. Motsvarande bestämmelser om möjlighet att kontrollera biometri i utländska medborgares pass saknas i svensk lagstiftning.

Behovet av en utredning

Missbruk av svenska pass är ett problem som har uppmärksammats av bl.a. polisen, EU:s gränsbyrå Frontex och svenska utlandsmyndigheter. Svenska pass är tekniskt avancerade och svåra att förfälska men det förekommer att de missbrukas genom att en annan person än den egentlige passinnehavaren använder passet för resa.

Ett förfarande som beskrivs i olika sammanhang är att svenska medborgare lånar ut eller säljer sitt pass till någon med snarlikt utseende 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 Schengenområdet yttre gränser.

Rikspolisstyrelsen har under 2013 tillsammans med bl.a. Migrationsverket och Statens kriminaltekniska laboratorium bedrivit ett arbete i syfte att ta fram förslag på åtgärder för att komma tillrätta med situationen. Åtgärder som har övervägts är bl.a. begränsningar av möjligheten att få ett nytt pass efter en förlustanmälan och större möjligheter att utreda en passförlust innan ett nytt pass utfärdas. Det har inte närmare analyserats i vilken utsträckning sådana åtgärder skulle vara effektiva eller hur de i så fall skulle utformas.

Det är angeläget att komma tillrätta med missbruket av svenska pass. Polisen har i sitt arbete kommit en bit på väg med att analysera problemets omfattning och vilka eventuella åtgärder som kan övervägas. Det finns nu anledning att fortsätta arbetet varför en utredare bör ges i uppdrag att närmare undersöka hur stort problemet är och om svenska pass missbrukas i större omfattning än andra länders pass. Vidare behöver orsakerna till missbruket identifieras och, om svenska pass visar sig vara överrepresenterade bland de pass som missbrukas, anledningen till att svenska pass är särskilt utsatta analyseras. I det sammanhanget finns anledning att undersöka hur regelverket och praxis ser ut i några av de

länder som inte har samma problem som Sverige vad gäller missbruk av pass. Utredaren bör också ta del av det arbete som har bedrivits vid Rikspolisstyrelsen. Utifrån resultatet av analysen bör utredaren överväga effektiva och genomförbara åtgärder för att motverka missbruket.

En fråga som bör övervägas särskilt är om de svenska reglerna vad gäller utfärdande av pass bidrar till att svenska pass utnyttjas illegalt. Som har framgått ovan bygger passlagen på principen att endast ett giltigt pass ska finnas utfärdat per person. Det är emellertid möjligt för en person att efter upprepade förlustanmälningar få flera pass utfärdade. En svensk medborgare som har förlorat sitt pass har nämligen alltid rätt att ansöka om och få ett nytt pass. Detta är viktigt för att svenska medborgare ska kunna resa in i och ut ur landet, men denna rätt kan också utnyttjas för brottsliga ändamål.

Mot den bakgrunden kan det, trots att möjligheten att få utfärdat ett obegränsat antal pass hänger samman med den grundläggande rättigheten för svenska medborgare att fritt få passera Sveriges gränser, finnas anledning att överväga åtgärder som gör det mindre enkelt för en svensk medborgare att få bifall till en passansökan. Åtgärder som skulle kunna komma i fråga är t.ex. att på olika sätt begränsa möjligheten att erhålla pass och att i större utsträckning än i dag utreda förlust av ett pass innan ett nytt pass utfärdas. Den som ansöker om ett nytt pass p.g.a. förlust av ett gammalt pass ska redan enligt nuvarande reglering på heder och samvete uppge hur förlusten gått till, men det kan övervägas om passmyndigheten under vissa förutsättningar borde ha möjlighet att vidta mer ingående utredningsåtgärder. Om åtgärder som begränsar svenska medborgares möjlighet att erhålla pass skulle övervägas, måste dessa utformas så att åtgärderna blir effektiva samtidigt som de konstitutionella aspekterna beaktas.

Det bör också övervägas om en ökad kontroll av den biometri som finns i passen skulle vara en verkningsfull åtgärd. De tekniska möjligheter som finns för att kontrollera att en person som uppvisar ett pass är densamma som den person som passet är utfärdat till används i dag inte optimalt, vare sig i Sverige eller i EU:s övriga medlemsstater. Utredaren bör med anledning av detta undersöka om missbruket av svenska pass effektivt skulle kunna motverkas genom att utökade biometrikontroller utförs i Sverige i samband med inresa från tredjeland, eller om sådana kontroller för att bli verkningsfulla förutsätter samarbete på EU-nivå. Skulle en sådan undersökning visa att biometrikontroller bör genomföras i Sverige, bör utredaren överväga vilka åtgärder som krävs för att åstadkomma sådana kontroller.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att överväga åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass. I uppdraget ingår 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. Vid övervägandet av olika åtgärder ska EU-rätten och de konstitutionella aspekterna beaktas.

För det fall utredaren ser behov av att överväga åtgärder som tar sikte på det nationella identitetskortet eller andra resehandlingar än de som berörts ovan, t.ex. främlingspass, är utredaren fri att i sin redovisning ta upp också sådana närliggande frågor.

Utredaren ska lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska analysera och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra och föreslå hur eventuella kostnader för det allmänna ska finansieras.

Utredaren ska under sitt arbete samråda med Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter inklusive några svenska utlandsmyndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2014.