

Lagrådsremiss

Utfärdande av provisoriska pass för barn för direkt resa till Sverige

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 februari 2006

Morgan Johansson

Björn Reuterstrand
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I remissen föreslås att pass för direkt resa till Sverige skall utfärdas för den som är under arton år om barnets vårdnadshavare lämnat medgivande. Pass skall dock få utfärdas även utan sådant medgivande om ett barn befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl. Vidare föreslås att kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten, på begäran av en passmyndighet, skall yttra sig i passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för den som är under arton år. Ett yttrande skall avges skyndsamt om ett passärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för barn för direkt resa till Sverige.

De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehållsförteckning

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll	1
1 Beslut.....	3
2 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).....	4
3 Ärendet och dess beredning.....	5
4 Bakgrund	5
4.1 Strandsatta barn.....	5
4.2 Socialstyrelsens uppdrag.....	6
5 Gällande bestämmelser rörande utfärdande av pass för barn.....	6
5.1 Vanligt pass för resa till alla länder	6
5.2 Provisoriskt pass för direkt resa till Sverige för svenska medborgare m.m.....	8
5.3 Pass för resa till Sverige för utländska medborgare.....	8
6 Konventionen om barnets rättigheter	9
7 Överväganden och förslag.....	9
8 Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser.....	14
9 Författningskommentar	15
Bilaga 1 Promemorians lagförslag.....	17
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna	18

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över 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 11 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Pass för direkt resa till Sverige skall alltid utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass.

Om den som begär passet är under arton år skall det utfärdas om barnets vårdnadshavare har lämnat medgivande. Pass får dock utfärdas även utan sådant medgivande om ett barn befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl.

11 a §

En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten skall på begäran av en passmyndighet yttra sig i passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för barn under arton år.

Ett yttrande skall avges skyndsamt om ett passärende gäller fråga om utfärdande av pass enligt 11 § andra stycket passlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Socialdepartementet har upprättat promemorian Utfärdande av pass för barn för direkt resa till Sverige (dnr S2005/8472/ST). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Utöver de yttranden som inkommit från i remissförteckningen upptagna remissinstanser, har yttranden inkommit från Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Föreningen Styvmorsviolen. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr S2005/8472/ST). I denna lagrådsremiss behandlar regeringen de frågor som tagits upp i promemorian.

Förslaget i denna lagrådsremiss bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

4 Bakgrund

4.1 Strandsatta barn

Det förekommer att personer som är under arton år och som har sin hemvist i Sverige skickas utomlands av sina vårdnadshavare för exempelvis utbildning eller fostran. Inte sällan skickas barnen till familjens ursprungsland. Enligt vad som är känt har det i en del fall redan före barnets resa utomlands funnits sociala problem avseende barnet eller barnets familj och utlandsvistelsen har varit ett försök av vårdnadshavaren att lösa dessa problem. I en del fall har utlandsvistelsen kommit till stånd i strid med barnets vilja och barnet har frångåtits pass och eventuella returbiljetter. En del av dessa barn har efter en tid givit sig i väg från den plats där de vistats och de har då ofta sökt sig till svenska ambassader och konsulat för att bl.a. få hjälp med att återvända till Sverige.

Under år 2004 fick Utrikesdepartementet via utlandsmyndigheterna kännedom om att 19 barn mot sin vilja befann sig i utlandet och önskade återvända hem till Sverige. Barnens medelålder var knappt 16 år. De flesta av barnen var pojkar av somaliskt ursprung med svenskt medborgarskap. I några fall har barnen varit utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige. I ungefär två fall av tre var de aktuella barnen eller familjerna kända av socialtjänsten. År 2005 berördes 15 barn. Av dessa hade tio svenskt medborgarskap, medan fem av barnen hade permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I de länder som det hittills oftast rört sig om, saknas i allmänhet det sociala skyddsnät som barnen har tillgång till i Sverige. Barnen har därför inte sällan hamnat i situationer där de farit illa eller där det funnits risk för att deras hälsa eller utveckling skall skadas. När barnen tagit kontakt med de svenska utlandsmyndigheterna har de ofta haft akuta behov av hjälp till mat och bostad på den aktuella platsen eftersom de tagit sig från en annan del av landet till huvudstaden eller till och med till ett annat land. Barnen har även haft behov av ett nytt pass och hjälp med resan hem till Sverige.

För att lösa problemen har utlandsmyndigheterna kontaktat barnets vårdnadshavare eller annan person som har det primära ansvaret för barnet. I många fall har problemen också lösts genom dessa kontakter eller genom kontakter som Utrikesdepartementet haft med vårdnadshavare, släktingar eller socialtjänst. I mer än hälften av fallen betalade vårdnadshavaren eller släktingar hemresan och i majoriteten av de övriga fallen stod socialtjänsten för kostnaderna.

Vid en del tillfällen har dock vårdnadshavarna inte velat medverka till att barnet reser tillbaka till Sverige. För att hjälpa dessa barn tillbaka till Sverige, har utlandsmyndigheterna vänt sig till socialtjänsten i den kommun där barnens vårdnadshavare är bosatta, för att med socialtjänstens hjälp försöka ordna med hemresa och annat bistånd som kan bli aktuellt. Utlandsmyndigheterna har även haft att ta ställning i frågan om möjligheterna att utfärda pass till dessa barn. De har då funnit att det är osäkert vilka möjligheter som enligt gällande rätt finns att utfärda provisoriska pass för barn för direkt resa till Sverige, utan att barnens vårdnadshavare lämnat medgivande. Handläggningen av passärendena har i vissa fall inte kunnat bedrivas med den skyndsamhet som med hänsyn till barnens förhållanden varit önskvärd och det har inte sällan visat sig svårt för utlandsmyndigheterna att hålla kontakt med de barn som sökt hjälp.

4.2 Socialstyrelsens uppdrag

I juli år 2004 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utifrån gällande lagstiftning sammanställa information om hur ärenden som aktualiserats hos socialtjänsten skall handläggas i det fall ett barn vars vårdnadshavare bor i Sverige kontaktar svensk utlandsmyndighet för att få hjälp till uppehälle, få nytt pass och hjälp med att återvända till Sverige. Uppdraget utmynnade i ett av Socialstyrelsen utfärdat meddelandeblad ”Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter”. Av detta meddelandeblad framgår bl.a. följande: ”Enligt passlagen kan en person som är utomlands och har förlorat sitt pass få ett provisoriskt pass för hemresan av utlandsmyndigheten. För den som är under arton år måste dock vårdnadshavaren ge sitt medgivande till att pass utfärdas och skriva på passansökan. För ett barn som är utländsk medborgare och har främlingspass och permanent uppehållstillstånd i Sverige kan utlandsmyndigheten, efter kontakt med Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass. Även för detta krävs vårdnadshavarens medgivande.”

5 Gällande bestämmelser om utfärdande av pass för barn

5.1 Vanligt pass för resa till alla länder

Av 1 § passlagen (1978:302) framgår att lagen, där annat inte anges, gäller i fråga om pass för svensk medborgare och att det finns särskilda bestämmelser om fall då svensk myndighet får utfärda pass för flykting

eller annan utlänning. Enligt 3 § första stycket passlagen skall pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. Om inte annat följer av passlagen 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 passlagen och sökanden inte har begärt begränsning av passets giltighetsområde. Av 3 § tredje stycket passlagen framgår att 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 annan stat. I förarbetena till passlagen (prop. 1977/78:156 s. 39) sägs, beträffande det sistnämnda bemyndigandet, att för annat särskilt pass än sådant som utfärdas av utrikesministern gäller alltid de begränsningar i fråga om rätten att erhålla pass som i passlagen föreskrivs beträffande pass i allmänhet.

Enligt 7 § 2 passlagen skall en passansökan som avser ett barn avslås om barnets vårdnadshavare inte lämnat medgivande till att pass utfärdas. Det finns dock en möjlighet att göra undantag från denna huvudregel om det finns synnerliga skäl. Begreppet synnerliga skäl kommenterades i förarbetena till passlagen (prop. 1977/78:156 s. 43 f.). Där anfördes att synnerliga skäl kunde föreligga exempelvis om en av föräldrarna vistades i ett annat land och det var uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats eller – beträffande fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol – där den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kunde anses bruten. Det betonades också att om det stod klart för passmyndigheten att en vårdnadshavare motsatte sig ett utfärdande av pass för barnet, det endast under helt speciella omständigheter kunde förekomma att pass ändå utfärdades.

Frågan om det fanns synnerliga skäl enligt 7 § 2 passlagen för att mot en vårdnadshavares vilja utfärda pass för ett underårigt barn har i ett fall prövats av Regeringsrätten (RÅ 1987 ref. 127). I rättsfallet slog Regeringsrätten bl.a. fast att stor restriktivitet bör iaktas med att utfärda pass mot en vårdnadshavares klart uttalade vilja och att undantagsregeln fick antas vara avsedd för mycket särpräglade fall där barnets ålder, behov och egna önsknings bör ges en avgörande betydelse.

Om det hos en passmyndighet inom riket uppkommer fråga om att utfärda pass utan vårdnadshavares medgivande skall, enligt 3 § passförordningen (1979:664), yttrande inhämtas från sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten.

För passmyndighet utom riket finns särskilda föreskrifter om utfärdande av pass m.m. (Regeringskansliets föreskrifter för utfärdande av pass m.m. [UF 1998:3]). I 8 § anges att en passmyndighet utom riket vid passansökan som avser barn under arton år i vissa fall skall inhämta yttrande från Regeringskansliet när medgivande till pass endast finns från den ene vårdnadshavaren.

5.2 Provisoriskt pass för direkt resa till Sverige för svenska medborgare m.m.

Enligt 11 § passlagen (1978:302) skall pass för direkt resa till Sverige alltid utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass. I 11 § 2 a och b passförordningen (1979:664) anges bl.a. att provisoriskt pass kan utfärdas av passmyndighet utom riket, dels för sökanden som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat, dels när annat särskilt skäl för utfärdande av provisoriskt pass föreligger. I 11 § sista stycket nämnda förordning anges även att pass som utfärdas för direkt resa till Sverige med stöd av 11 § passlagen, skall utfärdas som provisoriskt pass.

5.3 Pass för resa till Sverige för utländska medborgare

Enligt 32 § passlagen (1978:302) får regeringen och Utrikesdepartementet, till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelser från passlagen när det är påkallat av särskilda förhållanden. Av passlagens förarbeten (prop. 1977/78:156 s. 60), framgår att dispensbestämmelsen bl.a. är tänkt att kunna användas för det fall en utländsk medborgare, som är bosatt i Sverige men tillfälligt uppehåller sig utomlands, har förlorat svenskt främlingspass och därför behöver ett provisoriskt pass för att kunna resa tillbaka till Sverige. Utöver dispensbestämmelsen i 32 § passlagen finns, som tidigare nämnts, särskilda bestämmelser om pass för utlänning samt bestämmelser om när en svensk myndighet får utfärda pass för flykting eller annan utlänning.

I utlänningslagen (2005:716), som träder i kraft den 1 mars 2006, finns regler om utlänningsars inresa, utresa och vistelse i Sverige, om utlänningsars arbete i Sverige som anställd samt om rätten till asyl. I 2 kap. 1 § utlänningslagen anges att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass. I 2 kap. 9 § utlänningslagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bl.a. kravet på passinnehav. Regeringen får även föreskriva om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningsars (2 kap. 2 § utlänningslagen).

I 1 kap. 11 § utlänningsförordningen (1989:547) anges att om en utländsk medborgare inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa sådan handling, får Migrationsverket utfärda främlingspass för honom att gälla som pass. Migrationsverket får enligt samma bestämmelse, utfärda främlingspass även i andra fall om det finns särskilda skäl.

Föreskrifter om verkställighet av utlänningsförordningen meddelas i fråga om pass och resedokument av Migrationsverket (7 kap. 11 § 1 utlänningsförordningen). Sådana föreskrifter finns i Statens invandrarverks föreskrifter om främlingspass och resedokument (SIVFS 1999:3).

6 Konventionen om barnets rättigheter

Sverige har efter beslut i riksdagen den 21 juni 1990 ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) utan att reservera sig. Genom detta har Sverige förbundit sig att följa konventionens bestämmelser. Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen tar också hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de bestämmelser som syftar till att ge barnet skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Enligt barnkonventionen har konventionsstaterna bl.a. ansvar för att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder (artikel 3.2). Konventionsstaterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets fostran och utveckling. Det är föräldrar eller, i förekommande fall vårdnadshavare, som har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18.1). I barnkonventionen anges också att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård (artikel 19).

7 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Om någon som är under arton år begär pass för direkt resa till Sverige, skall pass utfärdas om barnets vårdnadshavare har lämnat medgivande. Pass skall dock få utfärdas även utan sådant medgivande om ett barn befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl. Vidare skall kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten på begäran av en passmyndighet yttra sig i passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för den som är under arton år. Ett yttrande skall avges skyndsamt om ett passärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda provisoriskt pass för barn för direkt resa till Sverige.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna instämmer i promemorians förslag. *Riksdagens ombudsmän* påpekar att det emellertid kan ifrågasättas om det inte vore tydligare att i lagtexten precisera de skäl hänförliga till barnets grundläggande behov och risk för att barnet far illa som skall krävas för utfärdande av sådana pass utan vård-

nadshavarnas samtycke. *Socialstyrelsen* (SoS) understryker att det kan finnas risk för att den i promemorian föreslagna bestämmelsen kan ges en för vid tolkning och att pass för barn därför kan komma att utfärdas i en utsträckning som går utöver tänkta undantagssituationer.

Ombudsmannen för etnisk diskriminering, Riksförbundet BRIS, Sveriges Ambassad i Addis Abeba och UNICEF Sverige lyfter fram behovet av skyndsamhet i handläggningen såväl hos passmyndigheten i utlandet som hos den kommunala nämnd som har att yttra sig i frågan.

Några remissinstanser påtalar att det beträffande de barn som befinner sig utomlands i utsatta situationer, även finns andra problem som de nya reglerna för utfärdande av pass inte löser. *SoS* anser att situationer där barn vars föräldrar inte längre är bosatta i Sverige och där föräldrarna inte heller vill att barnen skall återförenas med dem i det nya landet, borde uppmärksammas. *SoS, Sveriges Ambassad i Addis Abeba och Nacka kommun* påpekar att frågan om möjligheten att ge akut ekonomiskt bistånd till de strandsatta barnen måste lösas. *Ljusdals kommun* och *UNICEF Sverige* poängterar vikten av fortsatt social utredning av barnet och familjen för att överväga och initiera även andra insatser från socialtjänsten i framtiden.

Skälen för regeringens förslag

Utfärdande av pass för barn

Vanliga pass för barn får i regel inte utfärdas utan medgivande från barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är att vårdnadshavaren ansvarar för barnets personliga förhållanden utifrån vad som är bäst för barnet. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma bl.a. om var barnet skall vistas. Vårdnadshavaren skall i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Vid gemensam vårdnad om ett barn förutsätts vårdnadshavarna kunna nå samförstånd i alla frågor som rör barnet. Endast i den situationen att den ene vårdnadshavaren till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden, får den andre vårdnadshavaren ensam bestämma i vissa frågor som inte utan olägenhet kan uppskjutas. Denne får dock inte fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

När ett barn som vistas i utlandet behöver återvända till Sverige får det, av skäl som framgår ovan, förutsättas att det i första hand är vårdnadshavaren som beslutar om det. Möjligheterna att utfärda vanliga pass för barn utan vårdnadshavares medgivande är också begränsade till fall där det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl i 7 § 2 passlagen (1978:302) innebär att det endast i mycket speciella fall är möjligt att mot en vårdnadshavares klart uttalade vilja utfärda vanligt pass för ett barn.

Pass för direkt resa till Sverige skall, enligt 11 § passlagen, *alltid* utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass. Bestämmelsen innebär, om den tillämpas enligt sin ordalydelse, ett undantag från alla passlagens passhinder. Det kan dock ifrågasättas om en sådan innebörd av bestämmelsen varit avsedd (jfr prop. 1977/78:156 s. 39, kommentaren till 3 § tredje stycket passlagen). Mot bakgrund av

vad som tidigare anförts beträffande utgångspunkterna för vårdnadshavaransvaret, vore det under alla förhållanden lämpligt om 11 § passlagen i normalfallet tillämpades så att pass för barn endast utfärdas då vårdnadshavarna lämnat medgivande.

Även om det krav på synnerliga skäl som uppställts i 7 § 2 passlagen inte sällan torde vara uppfyllt i de fall en vårdnadshavare inte kan eller vill medverka till att barnet får den hjälp som är nödvändig för att undvika risker för barnets hälsa eller utveckling, visar erfarenheterna från passmyndigheterna utomlands att det finns skäl att tydliggöra under vilka förutsättningar pass för direkt resa till Sverige får utfärdas för barn som befinner sig i utsatta situationer utomlands. Ett sådant förtydligande kan åstadkommas genom en ändring i 11 § passlagen.

Utfärdande av pass för barn för direkt resa till Sverige utan vårdnadshavares medgivande

Regeringen anser att utgångspunkten för bestämmelsen om provisoriska pass för barn, bör vara att sådant pass i normalfallet endast skall få utfärdas efter medgivande från vårdnadshavarna.

Såsom *Riksdagens ombudsmän* påpekat, kan ifrågasättas om inte den i promemorian föreslagna ändringen av 11 § passlagen (1978:302) i stället borde utformas så att de skäl hänförliga till barnets grundläggande behov och risk för att barnet far illa preciseras i lagtexten. *Socialstyrelsen* har bl.a. anført att det kan finnas risk för att den i promemorian föreslagna bestämmelsen kan ges en för vid tolkning och att pass för barn därför kan komma att utfärdas i en utsträckning som går utöver de i promemorian angivna undantagssituationerna.

Även regeringen anser att det finns skäl att göra vissa preciseringar i förhållande till det förslag som lämnades i promemorian. Regeringen anser dock att förslaget till 11 § passlagen lagtekniskt bör utformas med bestämmelsen i 7 § 2 passlagen som förebild. Någon uttömmande uppräknig av de situationer där provisoriska pass skall få utfärdas utan medgivande av vårdnadshavarna, bör inte göras. En sådan uppräknig riskerar att bli ofullständig och kan leda till en inte önskvärd inskränkning i möjligheterna att utfärda provisoriska pass för barn.

Regeringen anser därför att 11 § passlagen bör utformas så att medgivande från barnets vårdnadshavare i regel krävs även för dessa provisoriska pass, men att undantag får göras i vidare mån än enligt 7 § 2 passlagen där undantag förutsätter synnerliga skäl. En lämplig avvägning är att det skall krävas särskilda skäl för utfärdande av provisoriska pass om vårdnadshavares medgivande saknas. Till skillnad från hur promemorian föreslagna utformades, bör dock det särskilda skäl som gäller utfärdande av pass för barn i utsatta situationer anges i lagen.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts, föreslår regeringen att 11 § passlagen utformas så att medgivande från barnets vårdnadshavare i regel krävs även för dessa provisoriska pass, men att sådant medgivande inte skall krävas för att utfärda pass i de fall ett barn befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl att utfärda pass för barnet. Liksom är fallet i dag skall de utrikes passmyndigheterna även beträffande passärenden enligt den nu

föreslagna ändringen av 11 § passlagen, göra vad som är möjligt för att utverka vårdnadshavarnas medgivande.

Passmyndighetens bedömning av om barnets situation är sådan att det finns risk för dess hälsa eller utveckling skall grunda sig på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Det yttrande som en passmyndighet enligt den nedan föreslagna 11 a § passlagen inhämtar från socialnämnden, kommer i flertalet fall utgöra ett gott stöd vid bedömningen av om det finns förutsättningar att utfärda pass.

Det är inte möjligt att förutse alla situationer där ett barn utomlands kan riskera att skada sin hälsa eller utveckling. Risker för att ett barns hälsa eller utveckling skadas uppkommer ofta för att vårdnadshavaren eller annan som har vård om barnet inte kan eller vill tillgodose barnets grundläggande behov. Risker kan uppkomma såväl då barnet står under tillsyn av sin vårdnadshavare eller annan som har vård om barnet, som då det lever utan vuxentillsyn. Risker kan även uppkomma efter att barnet på eget bevåg ger sig iväg från den som har vård om barnet i utlandet.

Ett exempel på en risksituation då ett barn står under någons tillsyn, är då barnet vistas med en vårdnadshavare som på grund av narkotika- eller alkoholmissbruk eller psykisk sjukdom är ur stånd att tillgodose barnets behov. Ett annat exempel på en risksituation är då ett barn lever i avsaknad av eller med bristande tillsyn i riskmiljöer och vårdnadshavaren inte vill eller kan medverka till att barnet får den hjälp som är nödvändig för att undvika risker för barnets hälsa eller utveckling. Den föreslagna bestämmelsen kommer att vara tillämplig såväl i de fall då passmyndigheten inte kunnat komma i kontakt med vårdnadshavarna, som i de fall någon av eller båda vårdnadshavarna motsätter sig att pass utfärdas.

Det tillägg i 11 § passlagen som här föreslås kommer även att omfatta vissa andra undantagssituationer än de där det finns risk för att ett barns hälsa eller utveckling skadas. Ett exempel på en sådan undantagssituation är när ett barn omedelbart vill återvända till Sverige på grund av att dess båda vårdnadshavare avlidit under familjens gemensamma resa i utlandet. Pass kan då utfärdas även om barnets situation inte innebär risk för att dess hälsa eller utveckling skadas. I dag utfärdas provisoriska pass för direkt resa till Sverige med stöd av 11 § passlagen bl.a. i de fall då ett barn som olovligen bortförts till eller kvarhållits i ett annat land skall föras tillbaka till Sverige. Passen utfärdas även om en vårdnadshavare – den som fört bort eller hållit kvar barnet – motsätter sig utfärdandet. Den föreslagna bestämmelsen skulle inte inskränka möjligheterna att utfärda pass i dessa fall. Det bör även framhållas att förslaget till ändring av 11 § passlagen inte bedöms medföra ökade risker för fler olovligen bortföranden av barn.

Samhällsinsgränsningen till skydd för barn utan samtycke av barnets vårdnadshavare kan ske med stöd av föräldrabalkens bestämmelser om överflyttning av vårdnad eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). De begränsade möjligheter som i dag finns att mot vårdnadshavarens vilja utfärda pass för ett barn, kan sägas ge uttryck för att återhållsamhet bör iaktas när det gäller införandet av sådana passbestämmelser som innebär ingrepp i vårdnadshavarens ansvar. Det skulle därför kunna ifrågasättas om det är lämpligt att lösa problemen som rör de utsatta barnen och andra barn som t.ex. olovligen förts till eller kvarhålls utomlands, genom att i passlagen föra in en bestämmelse

som innebär möjligheter att vidta åtgärder som innebär ingrepp i vårdnadshavares ansvar. När ett barn befinner sig utomlands är det dock ofta svårt att få till stånd effektiva åtgärder med stöd av de tidigare omnämnda bestämmelserna i föräldrabalken och LVU. Förslaget till ändring av 11 § passlagen får därför enligt regeringens uppfattning anses godtagbart.

Skyndsamt handläggning hos passmyndigheter

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Riksförbundet BRIS, Sveriges Ambassad i Addis Abeba och UNICEF Sverige har alla påtalat behovet av en skyndsamt handläggning av passärenden som rör barn som befinner sig utomlands i utsatta situationer. Regeringen delar denna uppfattning. Förutom i de fall där passmyndigheterna skall handlägga passärenden där det finns risker för ett barns hälsa eller utveckling, gör sig behovet av skyndsamt handläggning gällande även i de fall då det annars finns särskilda skäl att utfärda provisoriska pass för barn. Regeringen avser att med stöd av 3 § tredje stycket passlagen (1978:302), meddela de föreskrifter som är nödvändiga för en skyndsamt handläggning av de ifrågasvarande passärendena.

Yttrande från socialnämnd

I likhet med vad som gäller då passmyndigheter inom riket överväger att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass enligt 7 § 2 passlagen (1978:302), bör föreskrivas att de utrikes passmyndigheter som överväger att utfärda provisoriska pass utan vårdnadshavares medgivande, skall inhämta yttranden från socialnämnden. Regeringen kommer att meddela särskild föreskrift om detta samt föreskrift som anger från vilken kommun ett yttrande skall inhämtas.

Det bör åligga kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom socialtjänsten att avge yttranden i samtliga passärenden där det är fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för den som är under arton år. Skyldigheten skall således omfatta begäran om yttranden från såväl inrikes som utrikes passmyndigheter. En sådan skyldighet för kommunen måste tas in i lag (se 8 kap. 5 § regeringsformen). Genom att passmyndigheterna kan begära ett yttrande från socialnämnden, kommer hänsynen till barnets bästa att kunna beaktas vid handläggningen av de aktuella passärendena (jfr 1 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]). En passmyndighets begäran om yttrande kommer, som *Ljusdals kommun* också påpekat, bl.a. att tjäna som utgångspunkt när det gäller att bedöma behovet av andra åtgärder från socialtjänstens sida (se exempelvis 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen [2001:453]). Vid utformandet av ett yttrande bör socialtjänsten, liksom enligt nuvarande regelverk, särskilt noga överväga frågor om sekretess eftersom en uppgift som lämnas i ett yttrande kan komma att sakna sekretesskydd hos passmyndigheten.

Såsom tidigare nämnts är det angeläget att de passärenden som rör utfärdande av pass för barn som befinner sig i utomlands i en utsatt situation eller där det annars finns särskilda skäl att utfärda pass, handläggs skyndsamt. Regeringen föreslår därför att det i 11 a § även före-

skrivs att yttrande skall avgas skyndsamt i sådana passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för barn enligt den föreslagna 11 § andra stycket passlagen.

En konsekvens av att ett yttrande skall avgas skyndsamt, är att socialnämnderna i dessa fall inte kommer att kunna företa någon omfattande utredning. Ett sådant yttrande får således i regel grunda sig på de uppgifter som barnet och/eller passmyndigheten kan lämna, de uppgifter om barnet eller dess familj som socialnämnden redan har samt det utredningsunderlag i övrigt som kan inhämtas på kort tid.

Vissa övriga frågor

Regeringen konstaterar avslutningsvis att om de föreslagna ändringarna i passlagen genomförs, bör motsvarande förändringar göras i fråga om främlingspass. Föreskriftsrätten ligger här hos regeringen som enligt bemyndigandet i 2 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar och hos Migrationsverket (se 7 kap. 11 § 1 utlänningsförordningen [1989:547]).

Regeringen kommer att överväga vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas med anledning av de remissynpunkter som rör sådana problem som de föreslagna ändringarna av passlagen inte löser. Vissa åtgärder har dock redan vidtagits. Såvitt gäller socialtjänsten, beslutade regeringen den 20 december 2005 (dnr Fi2004/4693, Fi2005/480, Fi2005/961 m.fl.), att i regleringsbreven för 2006, ge länsstyrelserna i uppdrag att förstärka tillsynen av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör strandsatta barn. De berörda länsstyrelserna skall redovisa sina insatser, iakttagelser och resultaten av tillsynen till regeringen (Socialdepartementet) senast den 1 februari 2007.

8 Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

De föreslagna ändringarna i passlagen bedöms medföra marginella ekonomiska konsekvenser. För staten kan ändringarna möjligen innebära små kostnadsbesparingar genom att utlandsmyndigheternas handläggning av passärenden avseende barn i utsatta situationer underlättas. För de kommunala nämnder som skall yttra sig i de passärenden som gäller utfärdande av provisoriska pass för barn, kommer mindre kostnadsökningar att uppkomma. Kostnadsökningarna bedöms vara så små, att någon ekonomisk reglering inte kan anses nödvändig.

9 Författningskommentar

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

11 §

Av första stycket framgår att pass för direkt resa till Sverige alltid skall utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass. Av det nya andra stycket framgår att om den som begär passet är under arton år, skall det utfärdas om barnets vårdnadshavare har lämnat medgivande. Pass skall dock få utfärdas även utan sådant medgivande om ett barn befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl.

Med uttrycket *hälsa eller utveckling* avses barnets fysiska eller psykiska hälsa eller sociala utveckling. De risker som skall beaktas kan många gånger till sin natur vara likartade med sådana risker som kan leda till att ett barn omhändertas med stöd av 2 § lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det krävs dock inte att riskerna är av så allvarligt slag för att pass skall kunna utfärdas enligt den föreslagna bestämmelsen.

En bedömning av om barnets situation är sådan att det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas, skall grunda sig på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Risker för ett barns hälsa eller utveckling uppkommer ofta för att vårdnadshavaren eller någon annan som har vård om barnet inte kan eller vill tillgodose barnets grundläggande behov. Risker kan även uppkomma i fall ett barn på eget bevåg ger sig iväg från den som har vård om barnet i utlandet.

Risker för att ett barns hälsa eller utveckling skadas kan uppkomma såväl då barnet står under tillsyn av sin vårdnadshavare eller annan som har vård om barnet, som då det lever utan vuxentillsyn. Ett exempel på en risksituation då ett barn står under någons tillsyn, är då barnet vistas med en vårdnadshavare som på grund av narkotika- eller alkoholmissbruk är ur stånd att tillgodose barnets behov. Ett annat exempel på en risksituation är då ett barn lever i avsaknad av eller med bristande tillsyn i riskmiljöer och vårdnadshavaren inte vill eller kan medverka till att barnet får den hjälp som är nödvändig för att undvika risker för barnets hälsa eller utveckling. Bestämmelsen i andra stycket är tillämplig såväl i de fall då passmyndigheten inte kunnat komma i kontakt med vårdnadshavarna, som i de fall någon av eller båda vårdnadshavarna motsätter sig att pass utfärdas.

Passet kan utfärdas utan vårdnadshavarens medgivande också av andra särskilda skäl än att det finns risk för att ett barns hälsa eller utveckling skadas. Ett exempel på en sådan situation är när ett barn omedelbart vill återvända till Sverige på grund av att dess båda vårdnadshavare avlidit under familjens gemensamma resa i utlandet. Ett annat exempel är då det behövs ett pass för att ett barn som olovligen förts bort eller olovligen hålls kvar utomlands, skall kunna återföras till Sverige.

11 a §

Bestämmelsen innebär att kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten på begäran av en passmyndighet skall yttra sig i passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavarens medgivande utfärda

pass för den som är under arton år. Skyldigheten att yttra sig gäller begäran från såväl inrikes som utrikes passmyndigheter. Ett yttrande skall avges skyndsamt om passärendet gäller fråga om utfärdande av pass för barn enligt 11 § andra stycket passlagen.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)

dels att 11 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Pass för direkt resa till Sverige skall alltid utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass

Om den som begär passet är under 18 år skall det utfärdas om barnets vårdnadshavare har lämnat medgivande eller det finns särskilda skäl.

11 a §

En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten skall på begäran av en passmyndighet yttra sig i passärendet som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass till barn under 18 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förteckning över remissinstanser

Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Göteborg, Rikspolisstyrelsen, Sveriges ambassad i Addis Abeba, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Nairobi, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Nacka kommun, Göteborgs kommun, Ljusdals kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, UNICEF Sverige, Rädda Barnen, Riksförbundet BRIS, Föreningen Makalösa Föräldrar, Föreningen Söndagsbarn, Umgångerättsföräldrarnas Riksförening, Sveriges Advokatsamfund och Somaliska Riksförbundet i Sverige.