

Missbruk av svenska pass

Omfattning och åtgärdsförslag



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24246-9

ISSN 0284-6012

Till Justitiedepartementet

Genom beslut den 28 mars 2014 uppdrog chefen för Justitiedepartementet åt länspolismästaren, numera chefen för avdelningen för särskilda utredningar, Ebba Sverne Arvill att biträda Justitiedepartementet med att överväga åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass (Ju2014:C). Den 1 april 2014 anställdes hovrättsassessorn Sara Vinnefors för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i februari 2015

Ebba Sverne Arvill

Sara Vinnefors

Innehåll

Till Justitiedepartementet	1
Sammanfattning	9
Summary	13
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).....	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664).....	22
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	24
2 Inledning.....	27
2.1 Allmän bakgrund	27
2.2 Uppdraget.....	28
3 Gällande rätt.....	29
3.1 Lagstiftning rörande pass och andra resehandlingar.....	29
3.1.1 Inledning	29
3.1.2 Allmänna bestämmelser om pass	29
3.1.3 Förfarandet vid ansökan om pass	30
3.1.4 Hinder mot bifall till passansökan.....	31
3.1.5 Återkallelse och indragning av pass	33
3.1.6 Passtillstånd.....	36
3.1.7 Makulering av pass.....	36
3.1.8 Spärr av pass	37

3.1.9	Närmare om särskilt pass.....	37
3.1.10	Biometrisk information i pass	40
3.1.11	Ansökningsavgifter	42
3.1.12	Det praktiska förfarandet vid utfärdandet respektive vid förlustanmälan av pass	43
3.1.13	Främlingspass och resedokument	45
3.1.14	Närmare om nationellt identitetskort.....	49
3.2	Närmare om Schengensamarbetet.....	50
3.2.1	Bakgrund.....	50
3.2.2	Närmare om gränskodexen.....	51
3.2.3	Närmare om viseringskodexen.....	53
3.2.4	Transportörsansvar	54
4	Andra länders lagstiftning gällande pass	57
4.1	Nordiska länders lagstiftning.....	57
4.1.1	Norsk rätt	57
4.1.2	Dansk rätt	59
4.1.3	Finsk rätt.....	60
4.2	Andra EU-länders passlagstiftning	62
4.2.1	Nederländsk rätt.....	62
4.2.2	Brittisk rätt	64
4.2.3	Grekisk rätt.....	65
4.2.4	Övriga länder	66
5	Insamling av fakta	69
5.1	Inledning.....	69
5.2	Uppgifter angående utfärdade och förlustanmälda svenska pass	70
5.2.1	Statistik gällande svenska pass	70
5.2.2	Uppgifter från Utrikesdepartementet angående antal pass som utfärdats av svenska utlandsmyndigheter	72
5.2.3	Utfärdade resehandlingar av Migrationsverket	73
5.3	Statistiskuppgifter om dokumentmissbruk vid de svenska gränserna	75

5.3.1	Uppgifter från Polisen angående dokumentmissbruk vid svenska gränskontroller	75
5.3.2	Uppgifter från gränspoliserna vid Arlanda respektive Skavsta	75
5.4	Svenska pass som har skickats till Polisen	78
5.5	Statistikuppgifter från Frontex angående dokumentmissbruk	79
5.5.1	Uppgifter ur Frontex officiella publikationer	79
5.5.2	Rapport angående look-alike-missbruk	86
5.6	Uppgifter om upptäckta fall av missbruk av svenska pass från utländska gränskontrollmyndigheter	88
5.6.1	Uppgifter från nordiska länder	88
5.6.2	Uppgifter från andra europeiska länder	89
5.6.3	Statistik från turkiska myndigheter	90
5.7	Information från olika aktörer gällande missbruk av svenska pass och handel med dessa pass	91
5.7.1	Uppgifter från Polisen	92
5.7.2	Uppgifter från Frontex angående handel med svenska pass	93
5.7.3	Uppgifter från turkiska myndigheter och andra aktörer i Turkiet angående svenska pass och handel med pass	96
5.7.4	Uppgifter från övriga besökta länders myndigheter	100
5.7.5	Svenska utlandsmyndigheters uppgifter gällande provisoriska pass och kännedom om missbruk av svenska handlingar	101
5.8	Migrationsverkets och gränspolisens uppgifter om asylsökandes berättelser	103
5.8.1	Migrationsverkets uppgifter	103
5.8.2	Uppgifter från gränspoliserna vid Arlanda respektive Skavsta	104
6	Analys och slutsatser	105
6.1	Inledning	105

6.2	Upptäckta fall av missbruk av svenska pass	107
6.2.1	Antal upptäckta fall av passmissbruk	109
6.2.2	Upptäckta fall av look-alike-missbruk	111
6.2.3	Särskilt om provisoriskt pass, nationellt identitetskort och Migrationsverkets resehandlingar	113
6.3	Missbruk av svenska pass – mörkertal	114
6.3.1	Inledning	114
6.3.2	Kan uppgifter om upptäckta och på annat sätt påkomna fall av passmissbruk säga något om utvecklingen i antalet faktiska fall av missbruk?	117
6.3.3	Uppgifter angående asylsökande i Sverige och om handel med svenska pass	119
6.3.4	En analys av mörkertalet utifrån andra situationer där det kan förekomma missbruk av pass	122
6.3.5	Utfärdade och förlustanmälda pass och olika gjorda jämförelser	123
6.3.6	Sammanfattning	132
6.4	Bakomliggande faktorer till missbruket	135
6.4.1	Inledning	135
6.4.2	Jämförelse av olika länders lagstiftningar gällande pass	135
6.4.3	Andra faktorer som är av betydelse för missbruket	137
6.4.4	Sammanfattning och slutsats	141
7	Överväganden och förslag	143
7.1	Inledning	143
7.2	Kontroll av pass vid gränspassage	144
7.2.1	In- och utresekontroller	144
7.2.2	EU-kommissionens förslag om smart gränsförvaltning	146
7.2.3	Biometrisk information i pass	147
7.2.4	Automatiserad gränskontroll	149
7.2.5	Överväganden	150
7.2.6	Särskild avgift för transportörer	158

7.3	Påföljder och risk för upptäckt	163
7.3.1	Inledning	163
7.3.2	Påföljder och konsekvenser vid misstanke om brott	164
7.3.3	Risk för upptäckt	167
7.4	Färre antal pass i cirkulation	169
7.4.1	Begränsning av antal pass	169
7.4.2	Giltighetstiden för pass till mindre barn	172
7.4.3	Provisoriska pass	174
7.4.4	En särskilt kvalificerad handläggare bör hantera vissa passärenden	179
7.5	Övriga diskuterade åtgärder	182
7.5.1	Avgiftsstegring	182
7.5.2	Passhinder vid konstaterat missbruk	184
7.5.3	Lagring av fingeravtryck i en nationell databas	187
7.5.4	Lättnad	188
7.5.5	Kommer de föreslagna åtgärderna leda till att missbruk av andra handlingar ökar?	188
8	Konsekvensanalys	191
8.1	Inledning	191
8.2	Förslagen rörande kontroll av pass vid gränspassage	191
8.2.1	Förslaget rörande biometrikontroll	191
8.2.2	Förslaget om förändring i transportörsansvaret	192
8.3	Förslagen som avser att minska antal pass i cirkulation	193
8.3.1	Förslaget om begränsning i rätten till pass	193
8.3.2	Begränsad giltighetstid för pass till barn	194
8.3.3	Vid utfärdande av provisoriskt pass ska annat giltigt pass återkallas	195
8.3.4	Vid ansökan om provisoriskt pass ska dokumentation om förestående resa presenteras	195
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	197
10	Författningskommentar	199

10.1	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	199
10.2	Förslaget till förordning om ändring i passförordningen (1979:664)	202
10.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	203
Bilaga 1 Uppdraget		207

Sammanfattning

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 rese-dokumenterna.

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 försees 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 missbrukssyfte 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 beslagtagits utomlands p.g.a. misstänkt missbruk och att frågan, trots underrättelse-uppgifter 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.

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.

Summary

Remit

Swedish passports are equipped with several security features and as a result are very difficult to counterfeit. It has been observed, however, that abuse of Swedish passports is taking place by someone other than the rightful passport holder using the passport to travel – a practice usually referred to as lookalike fraud.

My remit has been to consider measures to counteract this abuse of Swedish passports. The remit has included analysing the extent and causes of the abuse, conducting an international comparison and, based on the picture that emerges, proposing effective measures to rectify the problem concerning abuse of Swedish passports.

Extent of the abuse

It is not possible to gain a reliable or comprehensive picture of the extent of the abuse of Swedish passports. The number of cases of detected abuse of Swedish passports is relatively small, at around 950 per year. There is much to indicate that a large number of cases go undetected. On the other hand, there are no reliable indications of whether abuse is increasing or decreasing. The predominant form of abuse involves a passport being used by someone other than the rightful holder of the passport in what is known as look-alike fraud.

According to Frontex statistics, Swedish documents are ranked eighth among the documents detected and reported at the external borders of the Schengen area. With regard to the incidence of lookalike abuse of passports, Swedish passports are second only to French passports.

There are networks that traffic in Swedish passports; in certain cases this appears to be a matter of trafficking in passports with the aim of using them in human smuggling. It is also highly likely that Swedish citizens are giving or loaning their passports, with or without compensation, to other persons to enable them to travel with the passport to Europe and Sweden via lookalike fraud. It is not possible to determine what proportion of fraud takes place via organised trade in passports and other forms of furnishing passports.

It is evident from Swedish Police statistics that the number of passports both issued and reported as lost has increased in recent years. The rise in the number of issued passports is likely primarily explained by the fact that ten-year passports are successively being replaced by five-year passports. The increase in passports reported as lost is smaller than the increase in issued passports. At the same time, Swedes are travelling more and more, resulting in an increase in the handling of passports, and thus the risk of losing them.

The group of people who have been granted a large number of passports is relatively small. As a whole, this group cannot account for any significant share of the abuse of Swedish passports.

In 2013, Sweden had the largest proportion of issued passports relative to the number of citizens. This may at least partly be explained by the fact that Swedish passports have a shorter period of validity than the passports of many other countries. Another explanation is that over 1.4 million individual citizens applied for and were granted passports in 2013, which in turn is most likely due to the fact that Swedes travel abroad a lot. It is difficult to draw any conclusions as to how large a share is attributable to other reasons.

With regard to the number of passports reported as lost in relation to the number of passports issued, Swedish passports are at roughly the same level as the passports of other countries.

Factors underlying the abuse

Under Swedish law, there is no limitation to the number of passports a person may be granted following repeated reports of losing their passport. There are also no provisions that establish any obstacles for granting a passport to a person who has previously

been found to have abused passports. Such provisions exist in the legislation of other countries, e.g. Norway and the Netherlands. Swedish legislation thus likely contributes to some extent to the abuse of Swedish passports. Swedish legislation is not unique in this respect, however. For example, Finnish and Danish legislation have no such limitations either. Nevertheless, the passports of these countries are not found on either Frontex's or the Turkish police service's lists of the most commonly abused travel documents.

A large number of people have been displaced around the world, and many of them want to come to Europe. Sweden receives many asylum seekers. Many migrants are reduced to using false travel documents if they want to travel to Sweden, since they are often not granted a visa to travel to Sweden. It is likely that those wanting to come to Sweden demand Swedish travel documents to a greater extent than travel documents from other countries, which is confirmed by the Turkish police and others. Refugee travel routes and destinations are probably thus a decisive factor as to why Swedish passports specifically are being abused.

Through criminal networks that are established in both Sweden and other countries, channels are already in place that are able to supply migrants with passports. Access to and opportunities to distribute convincing lookalike passports are probably also decisive reasons for the abuse of Swedish passports.

The risk of being detected is low for people who sell or loan their passports for the purpose of abuse or for people who trade in such passports. This is due in part to the fact that the police lack guidelines concerning the measures that should be taken for passports confiscated abroad as a result of suspected abuse, and also to the fact that the matter – despite intelligence reports on organised trade in passports – does not appear to be a priority. This low risk of detection, together with the relatively minimal penalties that may arise for persons giving away their passport to another person to misuse it, may contribute to the abuse of Swedish passports.

It is difficult to identify one particular factor as the cause of abuse of Swedish passports. Most likely it is the interaction of several factors that enables such abuse.

Proposals

Stricter controls

- Sweden should work to introduce controls of biometric information contained in passports at the external borders of the entire Schengen area.
- Pending common regulations for the Schengen area, compulsory fingerprint controls should be introduced for entry to Sweden from a third country. In the long term, consideration should be given to whether such controls are to be introduced for outward journeys as well.
- In the same way as is already the case for Swedish citizens, it should be mandatory for non-Swedes to have their fingerprints and a photograph taken by passport officials for comparison with the information contained in the passport.
- The special charge for carriers who have failed to comply with their responsibility to check non-Swedes' travel documents should also apply in cases in which an expulsion order has been issued to a non-Swede lacking a passport or the necessary permit.

Limiting access to passports

- As a general rule, Swedish citizens should only have the right to three regular passports during a five-year period. Any person who applies for an additional passport should only have the right to obtain a provisional passport for a particular journey.
- The validity of passports for children under the age of six should be limited to two years, while the validity of passports for children between the ages of six and twelve years should be three years.
- When a provisional passport is issued, another valid passport must always be revoked and thus cancelled in national and international databases of travel documents reported as stolen or lost.

- Applicants should be able to substantiate their application for a provisional passport by presenting airline tickets or other documentation for the journey to which the application refers.

1 Författningsförslag

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

Härigenom 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

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. sökanden avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är efterlyst och *skall* omhändertas omedelbart *ska* omhändertas omedelbart vid anträffandet, anträffandet,

5. 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,

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

¹ Senaste lydelse 2005:655.

7. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

8. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

9. 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.

12 §²

Passmyndigheten *skall* återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat 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. passinnehavare, som är efterlyst och *skall* omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

Passmyndigheten *ska* återkalla gällande pass, om

eller efter ansökan har befriats

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 *ska* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och *ska* omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

² Senaste lydelse 2006:434.

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 sluten 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.2 Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664)

Härigenom föreskrivs att 4 § passförordningen (1979:664) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Vanligt pass *skall* i följande fall ges kortare giltighetstid än vad som anges i 3 § andra stycket första meningen passlagen (1978:302):

1. När passet utfärdas för sökande som kan antas komma att förlora sitt svenska medborgarskap. Ett sådant pass *skall* ges giltighet endast till den tidpunkt då sökanden kan beräknas förlora medborgarskapet.

2. När det i ett passtillstånd har föreskrivits att pass för sökanden får utfärdas endast med begränsad giltighetstid. I ett sådant fall *skall* passet ges den giltighetstid som har föreskrivits i tillståndet.

Vanligt pass *ska* i följande fall ges kortare giltighetstid än vad som anges i 3 § andra stycket första meningen passlagen (1978:302):

1. När passet utfärdas för sökande som kan antas komma att förlora sitt svenska medborgarskap. Ett sådant pass *ska* ges giltighet endast till den tidpunkt då sökanden kan beräknas förlora medborgarskapet.

2. När det i ett passtillstånd har föreskrivits att pass för sökanden får utfärdas endast med begränsad giltighetstid. I ett sådant fall *ska* passet ges den giltighetstid som har föreskrivits i tillståndet.

3. När pass utfärdas för sökande under sex år ska giltighetstiden begränsas till två år. När pass utfärdas för sökande mellan sex och tolv år ska giltighetstiden begränsas till tre år.

¹ Senaste lydelse 2005:659.

13 §²

Provisoriskt pass får utfärdas att gälla för den tid den sökande behöver ett sådant pass. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju månader. Om de skäl som föranledde att passet utfärdades har upphört, ska passet tas om hand av en passmyndighet.

Provisoriskt pass får utfärdas att gälla för den tid den sökande behöver ett sådant pass. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju månader. *Passets giltighetsområde ska begränsas till sökandens behov av pass.* Om de skäl som föranledde att passet utfärdades har upphört, ska passet tas om hand av en passmyndighet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Pass, som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och inte har återkallats, ska fortfarande gälla under den tid som anges i passet.

² Senaste lydelse 2009:386

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

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.

8c §

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

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

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

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

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

eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft. laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

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

2 Inledning

2.1 Allmän bakgrund

Passlagen (1978:302) innehåller bestämmelser om utfärdande av pass till svenska medborgare. Lagen anger bl.a. när hinder mot utfärdande av pass föreligger och under vilka förutsättningar ett pass kan återkallas eller omhändertas. I passförordningen (1979:664) återfinns närmare bestämmelser om förfarandet.

Svenska pass är tekniskt avancerade och därmed mycket svåra att förfalska. Det har emellertid uppmärksammats av bl.a. Polisen, svenska utlandsmyndigheter och EU:s gemensamma gränskontrollbyrå Frontex att svenska pass missbrukas genom att en annan person än den rättmätige passinnehavaren använder passet för resa, ett tillvägagångssätt som brukar betecknas ”look-alike”. Ett förfarande som har beskrivits av bl.a. Polisen är att svenska medborgare lånar ut eller säljer sitt pass till en person med liknande utseende för att sedan, efter det att den obehöriga personen företagit sin resa, antingen återfå passet eller göra en förlustanmälan och ansöka om nytt pass. Den obehörige personen ska då redan ha passerat Schengenområdets yttre gräns innan stöld- eller förlustanmälan har registrerats i det svenska resehandlingssystemet respektive i Schengens informationssystem och Interpols databas.

Polisen har under 2013 tillsammans med andra svenska myndigheter bedrivit ett arbete i syfte att ta fram förslag på åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass. Åtgärder som har föreslagits är bl.a. begränsningar av möjligheten att få bifall till passansökan efter upprepade förlustanmälningar av pass, prisstegring av ansökningsavgift vid upprepade förlustanmälningar och utvidgade möjligheter att utreda en passförlust innan utfärdande av nytt pass sker.

2.2 Uppdraget

Enligt uppdraget ska jag 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. Utredningsuppdraget finns bilagt denna promemoria (bilaga 1).

För det fall jag ser behov av att överväga åtgärder som avser det nationella identitetskortet eller andra resehandlingar än passet, t.ex. främlingspass, kan också sådana närliggande frågor tas upp.

Enligt uppdraget ska jag lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen ska redovisas och förslag lämnas på finansiering av eventuella kostnader för det allmänna.

3 Gällande rätt

3.1 Lagstiftning rörande pass och andra resehandlingar

3.1.1 Inledning

Bestämmelser om pass för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302). Lagen reglerar bl.a. förfarandet vid utfärdande av pass och anger när det föreligger hinder för utfärdande. I passförordningen (1979:664) finns närmare bestämmelser om förfarandet. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationellt identitetskort (RPSFS 2009:14) återfinns ytterligare regler i fråga om passhantering (nedan Rikspolisstyrelsens föreskrifter). För passmyndighet utom riket finns särskilda bestämmelser i Regeringskansliets föreskrifter om handläggningen av ärenden om pass, Europeiska unionens provisoriska resehandling och nationellt identitetskort (UF 2009:9) (nedan Regeringskansliets föreskrifter).

Den som inte är svensk medborgare kan ansöka om främlingspass eller resedokument hos Migrationsverket. I utlänningslagen (2005:716) (nedan UtL) finns bestämmelser angående dessa resehandlingar. I utlänningsförordningen (2006:97) (nedan UtLF) samt i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 10/2011) (nedan Migrationsverkets föreskrifter) regleras förfarandet avseende dessa resehandlingar närmare.

3.1.2 Allmänna bestämmelser om pass

Enligt 1 § passlagen gäller lagen i fråga om pass för svensk medborgare om inte annat anges. Pass utfärdas enligt 2 § passlagen av passmyndighet. Polismyndigheten är passmyndighet inom riket.

Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Även honorärkonsulat får i begränsad utsträckning fullgöra uppgifter som passmyndighet. Pass utfärdas enligt 3 § passlagen som vanligt eller särskilt pass. En svensk medborgare har enligt 4 § passlagen som huvudregel rätt att efter ansökan få ett vanligt pass. I enlighet med 3 § passlagen utfärdas ett vanligt pass som huvudregel med en giltighetstid om fem år och gäller för resa till alla länder.

Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare inte resa ut ur riket utan att medföra ett giltigt pass. En svensk medborgare ska också vid inresa från annat land medföra giltigt pass. Undantag från denna huvudregel gäller bl.a. vid resa till eller från någon av de stater som ingår i det s.k. Schengenområdet. Enligt 5 a § första stycket är det Polisen som har till uppgift att övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass i enlighet med 6 § passförordningen. Enligt samma lagrum kan även särskilt pass utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

3.1.3 Förfarandet vid ansökan om pass

Den som vill ansöka om ett pass ska enligt 6 § passlagen inställa sig personligen hos en passmyndighet och avge sin ansökan på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Därmed blir 15 kap. 10 § brottsbalken tillämplig på oriktiga uppgifter i ansökan (se prop. 1977/78:156 s. 42), dvs. en sökande som lämnar felaktiga uppgifter riskerar att åtalas och dömas för osann försäkran.

I 1 § passförordningen anges bl.a. att ansökan ska göras skriftligen och undertecknas av den sökande i närvaro av den person som tar emot ansökan, kravet gäller dock inte den som inte kan skriva sitt namn. Enligt 1 § passförordningen är sökanden skyldig att på ett tillförlitligt sätt styrka sin identitet. I 4 kap. 1–3 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter regleras det närmare hur identifikationskontrollen ska ske. En ansökan om pass ska enligt 2 kap. 1 § i föreskrifterna antecknas i Resehandlingssystemet (RES).

Vid en ansökan om nytt pass ska tidigare utfärdat pass enligt 6 § passlagen ges in om passet inte har förstörts, förkommit, maktulerats eller det inte finns särskilda skäl mot det. I 1 § passförordningen anges att det endast är giltiga pass som ska ges in. Om den sökande är i behov av det tidigare passet under handläggningstiden, behöver passet inte ges in till passmyndigheten förrän i samband med att det nya passet lämnas ut. Har 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. Om sökanden vid ansökan om ett nytt pass uppger att en giltig resehandling är förstörd, stulen eller har förkommit, ska sökandens uppgifter om dessa omständigheter antecknas i ansökan och sådan uppgift ska även kontrolleras mot RAR (Polisens datoriserade system Rationell Anmälnings Rutin) och RES (4 kap. 4 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter).

3.1.4 Hinder mot bifall till passansökan

I 7 § 1–9 p passlagen anges när passhinder föreligger. En passansökan ska avslås om någon av följande omständigheter föreligger:

- om bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,
- om 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,
- om sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap.4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
- om sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,
- om 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,

- om sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,
- om sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,
- om sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller
- om 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.

Punkt 1 täcker, förutom formella fel vid ansökan, bl.a. de fall där sökanden inte har styrkt svenskt medborgarskap eller att sökanden utan särskilda skäl underlåter att lämna in tidigare utfärdat pass (se prop. 1977/78:156 s. 43).

I 8 § passlagen anges att om passansökan inte ska avslås enligt 7 § men det framkommer att sökanden är skäligen misstänkt för brott, för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader, ska passmyndigheten underrätta förundersökningsledaren. Pass får inte utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, om inte förundersökningsledaren medger det.

Enligt 9 § kan passmyndigheten, istället för att avslå pass-ansökan enligt 7 §, om särskilda skäl finns och sökanden begär det, utfärda ett pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde. Bestämmelsen avser enligt förarbetena situationen där passmyndigheten på grund av förhållande som avses i 7 § inte anser att pass kan utfärdas med maximal giltighetstid för resa till alla länder, men däremot inte anser att det finns hinder mot att utfärda ett pass exempelvis för ett visst bestämt resmål som sökanden uppger (se prop. 1977/78:156 s. 46 f).

Enligt 10 § passlagen får ett pass inte utfärdas om det finns sådana omständigheter att det krävs passtillstånd för sökanden enligt 19–20 §§ (mer om passtillstånd, se 3.1.6). Passet får inte ges mer vidsträckt giltighet än vad som följer av ett tillstånd.

Det är passmyndigheten som enligt 3 § passförordningen ska pröva om det finns hinder mot att pass utfärdas. När ärendet hand-

läggs av en passmyndighet utom riket, kontrollerar Polisen på myndighetens begäran om någon omständighet som avses i 7 § 3–9 p eller 10 § passlagen föreligger.

I 11 § första stycket passlagen anges att pass för direkt resa till Sverige alltid ska utfärdas för svenska medborgare som befinner sig utomlands och som begär ett sådant pass.

3.1.5 Återkallelse och indragning av pass

I 12 § första stycket 1–9 p passlagen anges under vilka förhållanden som passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass. Återkallelse av pass ska enligt paragrafen ske om:

- passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,
- 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 ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,
- passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,
- 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,
- passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,
- passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,
- passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
- hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, eller

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

Den sistnämnda grunden för återkallelse, dvs. att annan än den rättmätige passinnehavaren förfogar över passet, avser enligt förarbetena i första hand fall där passinnehavaren själv har lämnat ut passet till missbruk som alltså pågår. Enligt förarbetena har det inte ansetts nödvändigt att öppna för möjlighet för återkallelse även i de fall där missbruket upptäcks först i efterhand och passet sålunda åter är i den rätte passinnehavarens besittning. Istället poängteras att en person som missbrukar någon annans pass genom att utge sig för att vara den personen som passet är utställt på kan dömas till ansvar för missbruk av urkund enligt 15 kap. 12 § brottsbalken. Detta gäller även för den person som lämnar ut sitt pass för att missbrukas på det beskrivna sättet. Lagstiftaren har i förarbetena angett att en återkallelse av ett pass efter det att missbruket har upphört skulle kunna innebära att den som har missbrukat sitt pass på det angivna sättet, vid sidan av det ådömda straffet, även skulle åläggas ett förbud mot att lämna landet. Även om en förutsättning för återkallelse i en sådan situation skulle vara att ett nytt missbruk av passet kan befaras anför lagstiftaren att passmyndighetens prövning i sådant fall måste komma att bli tämligen vansklig. Lagstiftaren anger även att en återkallelse i aktuell situation även skulle stå i mindre god överensstämmelse med 2 kap. 21 § regeringsformen (RF) (dåvarande 2 kap. 12 §), vilken stadgar att begränsningar i rörelsefriheten för svenska medborgare endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (se prop. 1977/78:156 s. 30 f och s. 48).

Enligt 12 § andra stycket ska särskilt pass återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns. Bestämmelsen aktualiseras enligt förarbetena t.ex. när ett extra pass har utfärdats till en passinnehavare för en särskild resa och resan har fullföljts. Eftersom det då inte längre finns något behov för passinnehavaren av ett extra pass, ska passet återkallas (se prop. 2004/05:119 s. 52). Huvudprincipen bör enligt lagstiftaren vara att svenska medborgare ska vara innehavare av endast ett pass och att passet ska hålla en hög säkerhetsstandard. Det kan i speciella situationer vara befogat att frånga denna princip, t.ex. när passinnehavaren har be-

hov av ett extra pass i sitt arbete eller i omedelbar anslutning till en resa, varför det i sådana situationer kan utfärdas ett extra pass eller ett mindre säkert pass. Användningen av särskilda pass bör emellertid enligt förarbetena minimeras (a.a. s. 31).

I 13 § passlagen anges att om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt kan en återkallelse av pass gälla tills vidare eller begränsas för viss tid, s.k. provisorisk återkallelse. Sådan återkallelse gäller i högst sex månader. Har passet återkallats provisoriskt, ska återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. När tiden för provisorisk återkallelse har löpt ut, ska innehavaren beredas tillfälle att återfå passet. Skäl för sådan återkallelse kan enligt förarbetena finnas i olika situationer, t.ex. om vid återkallelse enligt 12 § första stycket 2 p passinnehavaren inom kort kommer att uppnå myndighetsålder (se prop. 1977/78:156 s. 49).

Vidare kan passmyndigheten enligt 14 § passlagen, om det finns särskilda skäl och passinnehavaren begär det, istället för att återkalla passet förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde.

Om ett pass har återkallats är passinnehavaren eller den som annars förfogar över passet i enlighet med 17 § passlagen skyldig att på begäran av en passmyndighet överlämna passet till passmyndigheten eller annan myndighet. Enligt 18 § samma lag har passmyndigheten under vissa förutsättningar även möjlighet att besluta om att ett pass ska omhändertas. Omhändertagande av pass kan t.ex. ske när fråga om återkallelse av pass har uppkommit för en passinnehavare som genom en dom som har vunnit laga kraft, har dömts till frihetsberövande påföljd, men inte påbörjat verkställigheten av domen. Finns det sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten kan passet i så fall omhändertas om fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse kan meddelas.

En passmyndighet får dra in ett förslitet, trasigt eller obehörigen ändrat pass eller ett pass om innehåller uppenbar felskrivning enligt 27 § passförordningen.

Ett beslut att återkalla eller dra in ett gällande pass ska enligt 10 kap. 1–3 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter hanteras i RES. Har ett beslut om provisorisk återkallelse fattats ska tiden för åter-

kallelsen antecknas i RES enligt 2 § föreskrifterna. Det gäller även beslut att häva en sådan återkallelse.

3.1.6 Passtillstånd

Enligt 19 § passlagen krävs passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven eller genomgår sluten ungdomsvård, om inte straffet eller vården är en månad eller kortare tid. Passtillstånd krävs även för den som står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning från fängelse. Fråga om passtillstånd enligt bestämmelserna i 19 § passlagen prövas av Kriminalvården. Passtillstånd ska bl.a. vägras om det skäliken kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att han eller hon genom att resa utomlands skulle undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden. Enligt 20 § krävs passtillstånd under vissa förhållanden även för den som är intagen för vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Frågan om passtillstånd enligt 20 § prövas av Socialstyrelsen. Passtillstånd ska vägras om det med hänsyn till vården är olämpligt att patienten har pass.

Enligt 23 § kan det i ett passtillstånd föreskrivas att pass får utfärdas endast med begränsad giltighet.

3.1.7 Makulering av pass

Enligt 28 § passförordningen ska en passmyndighet makulera ett gällande pass om passet har återkallats eller dragits in. Makulering ska ske även när innehavaren ansöker om ett nytt pass av annan typ än provisoriskt pass eller extra pass. Om sökanden av särskilda skäl är i behov av det tidigare passet under handläggningstiden ska makulering ske när det nya passet lämnas ut.

Närmare bestämmelser om hur makulering av pass ska ske återfinns i 11 kap. 1 och 3 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter. I dessa bestämmelser anges bl.a. att makulering ska ske genom att främre pärmen, personsidan och sidorna 3–4 hållslås på visst sätt samt att om passet är försett med chip ska det makuleras på ett sådant sätt att chip och antenn görs obrukbara.

3.1.8 Spärr av pass

Enligt 3 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter ska om den för vilken ett pass är utställt uppger att ett giltigt pass har stulits eller förkommit, en anmälan upprättas i RAR-systemet. En spärrmarkering ska därefter skyndsamt göras i RES enligt samma bestämmelse. En spärrmarkering i RES får inte hävas om ett pass är anmält som stulet eller förkommit. Den för vilken passet är utställt ska i samband med att anmälan upprättas om stulet eller förkommit pass upplysas om att resehandlingen kommer att spärras och att spärrmarkeringen inte får hävas. I samma bestämmelse finns även under rubriken allmänna råd antecknat att en uppgift i RES om stulen eller förkommen resehandling vidarebefordras till Schengen Information System (SIS) och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar, varefter resehandlingen spärras även internationellt. Som allmänna råd anges därför att en sökande som uppger att tidigare pass har förkommit ska uppmanas att inte använda sig av detta pass om det skulle återfinnas. Detta eftersom det finns en stor risk att personen i sådant fall kan bli nekad inresa i annat land.

Om ett pass, som har anmälts stulet eller förkommit och som spärrats, återfinns ska passet enligt nämnda bestämmelse makuleras. Även ett upphittat pass, som inte är anmält som stulet eller förkommit ska makuleras och destrueras, om passinnehavaren inte kan anträffas.

3.1.9 Närmare om särskilt pass

Som tidigare nämnts kan ett särskilt pass utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass samt även som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

Provisoriskt pass

I 11 § passförordningen anges att ett provisoriskt pass får utfärdas av passmyndighet inom riket, om sökanden har behov av pass omedelbart för en resa. I samma lagrum anges att passmyndighet utom

riket får utfärda provisoriskt pass för sökande som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annat land eller när annat särskilt skäl för utfärdande av provisoriskt pass finns. Pass som utfärdas för direkt resa till Sverige med stöd av 11 § passlagen, ska utfärdas som provisoriskt pass. En passmyndighet utomlands kan när det gäller utfärdande av provisoriskt pass enligt 12 § passförordningen medge att sökanden inställer sig hos ett ombud för myndigheten eller, om det finns särskilda skäl, efterge kravet på att sökanden ska inställa sig personligen.

Vid ansökan om provisoriskt pass behöver sökanden, till skillnad för vad som gäller vid utfärdandet av vanligt pass, inte ge in tidigare utfärdat pass i samband med ansökan och passmyndigheter utom riket behöver inte begära sådan kontroll som avses i 3 § passförordningen.

Provisoriskt pass får utfärdas för att gälla för den tid som sökanden behöver ett sådant pass enligt 13 § passförordningen. Enligt 8 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter ska giltighetstiden för ett provisoriskt pass anpassas till den tid som sökanden behöver för att genomföra en resa eller flera resor i en omedelbar följd. Om sökanden behöver passet för en resa till ett land, som kräver att passet vid inresa ska vara giltigt under en viss minsta tid, får giltighetstiden anpassas till det kravet. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju månader enligt 13 § passförordningen. I 8 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter ska anledningen till att ett provisoriskt pass utfärdas antecknas i RES. När det gäller de provisoriska pass som utfärdas av passmyndighet utom riket får de enligt 28 § Regeringskansliets föreskrifter utfärdas att gälla för den tid som behövs, dock högst sju månader i enlighet med 13 § passförordningen. Vidare anges att ett provisoriskt pass normalt ska gälla för resa till alla länder. Om provisoriskt pass utfärdas för sökande som det finns passhinder för, ska det ha kortast möjliga giltighetstid och endast gälla för direkt resa till Sverige. Anledningen till att ett provisoriskt pass utfärdas ska antecknas i Resehandlingssystemet för utlandsmyndigheter, RES-UM.

Provisoriskt pass som utfärdas av passmyndighet i riket utfärdas i form av en passbok, medan motsvarande pass som utfärdas av passmyndighet utom riket utfärdas i A4-format.

Om de skäl som föranledde utfärdandet av provisoriskt pass har upphört, ska passet tas om hand av en passmyndighet enligt 13 § passförordningen. Om en polismyndighet har tagit om hand ett pass ska passet destrueras av myndigheten och om giltighetstiden för passet inte har gått ut, ska dessutom en anteckning om att det tagits om hand göras i RES i enlighet med 8 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter.

Extra pass

Extra pass får enligt 14 § passförordningen utfärdas för den som innehar ett vanligt pass och som för sitt arbete eller av annat särskilt skäl har behov av mer än ett giltigt pass. Enligt bestämmelsen gäller 1–3 §§ passlagen i ärende om utfärdande av extra pass. Av 15 § passförordningen följer att vid ansökan om extra pass ska sökanden eller dennes arbetsgivare ge in en skriftlig redogörelse angående de omständigheter som medför behov av extra pass. Enligt 9 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter ska underlaget till ansökan om extra pass innehålla uppgift om den tid under vilken sökanden behöver extra pass och dessa uppgifter ska antecknas i RES. I bestämmelsen finns angivet allmänna råd avseende bedömningen om det finns särskilda skäl att utfärda extra pass. Enligt råden kan sådana skäl finnas om t.ex. sökanden ska resa till länder mellan vilka det råder sådana politiska förhållanden som gör det omöjligt att resa in i ett av länderna med ett vanligt pass som har använts för en resa till ett annat av länderna. Sådana skäl kan också vara för handen om sökanden vid en resa måste ha sitt vanliga pass inlämnat hos en utländsk myndighet för att erhålla visering eller uppehållstillstånd avseende en annan resa. Särskilda skäl kan också finnas om ett vanligt pass har fulltecknats genom inrese-, utrese- eller viseringsstämplar innan passets giltighetstid har gått ut och det i passet finns en visering som fortfarande gäller.

I 16 § passförordningen anges att extra pass får utfärdas att gälla för den tid då behov att ett sådant pass kan beräknas föreligga, dock inte med längre giltighet än den som gäller för passinnehavarens vanliga pass.

Tjänstepass och diplomatpass

Tjänstepass och diplomatpass får endast utfärdas av chefen för Utrikesdepartementet eller den som han eller hon bemyndigar till det enligt 17 § passförordningen. I Regeringskansliets föreskrifter om diplomat- och tjänstepass (UF 2007:2) återfinns närmare bestämmelser om för vilka personer sådana pass får utfärdas.

Provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling

Enligt 1 § förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling får svensk passmyndighet utom riket efter ansökan utfärda en provisorisk resehandling till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater. Detta om den stat där den sökande är medborgare inte har någon tillgänglig diplomatisk eller konsulär representation som kan utfärda resedokument i det land där sökanden befinner sig, sökandens pass kommit bort, blivit stulet eller förstört eller av någon annan orsak inte är tillgängligt och tillstånd har inhämtats från en myndighet som utsetts i detta syfte i den stat där sökanden är medborgare. I 2 § anges att en provisorisk resehandling ska utfärdas för en resa antingen till den stat där sökanden är medborgare eller till det land där sökanden är fast bosatt. I undantagsfall kan en provisorisk resehandling istället utfärdas för en resa till en annan bestämd ort. En provisorisk resehandling ska ha den giltighetstid som behövs för att genomföra den resa som den utfärdats för.

3.1.10 Biometrisk information i pass

Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att förse pass med biometrisk information i syfte att göra identifieringen av passets innehavare säkrare. Med biometri avses i detta sammanhang tekniker som läser av en persons unika drag och översätter dem till en datakod i syfte att använda koden vid maskinell och automatisk identifiering.

FN-organet ICAO, International Civil Aviation Organization, utfärdar rekommendationer för pass och övriga resehandlingar. ICAO har bl.a. utfärdat ett dokument, Doc 9303 Machine Read-

able Travel Documents, som innehåller aktuella standarder för maskinläsbara pass, visum och identitetskort.

Även inom EU finns gemensamma bestämmelser om rese-handlingar. De förordningar som har antagits på området är Rådets förordning 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.

I enlighet med nämnda förordningar innehåller vanliga svenska pass biometrisk information i form av ansiktsbild och fingeravtryck. Enligt 6 § passlagen är en svensk medborgare som ansöker om ett pass skyldig att i samband med passansökan låta passmyndigheten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck omfattas inte av skyldigheten att lämna fingeravtryck enligt 2 § passförordningen. I 2 kap. 3–4 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter regleras vilka krav som ställs på den digitala bilden av sökandens ansikte samt det närmare förfarandet angående tagandet av fingeravtryck. I 2 kap. 4 § föreskrifterna anges vidare att om sökanden är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck på föreskrivet sätt ska ett provisoriskt pass utfärdas. Motsvarande bestämmelser för passmyndigheter utom riket återfinns i 5–6 §§ Regeringskansliets föreskrifter.

Enligt 6 a § passlagen ska fingeravtrycken och ansiktsbilden sparas på ett lagringsmedium i passet. Med lagringsenhet avses en elektronisk minnesenhet, ett s.k. chip. Av bestämmelsen framgår att fingeravtrycken och de biometriska data som kan tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden omedelbart ska förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan återkallats eller avslagits. Enligt 6 § får inte fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som kan tas fram ur dessa användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling. Genom denna bestämmelse hindras att ett register byggs upp med de biometriska data som kan tas fram ur ansiktsbilden eller fingeravtrycken efter det att passet har utfärdats. Ansiktsbilden lagras i passregistret tillsammans med ett begränsat antal personuppgifter. Fingeravtrycken lagras inte i någon form i passregistret (se prop. 2004/05:119 s. 51 och prop. 2008/09:132 s. 16).

Enligt 5 a § passlagen ska en svensk medborgare som reser in i eller ut ur Sverige och som måste medföra pass vid resan, på begäran 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. När en beskriven kontroll har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden som tagits fram omedelbart förstöras. Syftet med kontrollen är att verifiera att det är rätt person som innehar passet och det får därför inte ske någon lagring av kontrollunderlagen (se prop. 2004/05:119 s. 15). Motsvarande bestämmelser om möjlighet att kontrollera biometri i utländska medborgares pass saknas i svensk lagstiftning.

Vid ansökan om provisoriskt pass är sökanden enligt 12 a § passförordningen inte skyldig att låta passmyndigheten ta fingeravtryck och när det gäller provisoriskt pass som utfärdas av passmyndighet utom riket är inte heller sökanden skyldig att låta passmyndigheten ta en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Istället ska sökanden ge in ett välliknande fotografi av sig själv i två exemplar.

3.1.11 Ansökningsavgifter

Enligt 30 § passförordningen ska sökanden betala ansökningsavgift. För vanligt pass är denna avgift 350 kronor, för provisoriskt pass 980 kronor, för extra pass 350 kronor och för tjänste- eller diplomatpass för andra än anställda i Regeringskansliet och Sida samt deras familjemedlemmar 2 300 kronor.

För pass som utfärdas vid passmyndigheter utom riket tas avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheter. Enligt bilagan till denna förordning är avgiften för ett vanligt pass 1 400 kronor, för provisoriskt pass 1 600 kronor, för Europeiska unionens provisoriska resehandling 500 kronor, för främlingspass 750 kronor och för provisoriskt främlingspass 500 kronor.

3.1.12 Det praktiska förfarandet vid utfärdandet respektive vid förlustanmälan av pass

Polisen har beskrivit förfarandet vid utfärdande av pass. Enligt den beskrivningen tas ansökan om vanligt pass och nationellt identitetskort emot på 107 passexpeditioner i landet, vilka ofta är belägna i anslutning till en polisstations reception. Provisoriskt pass kan sökas på elva expeditioner, varav fyra stycken är belägna vid flygplatser.

Polisen har i korthet återgett förfarandet avseende utfärdande av vanligt pass enligt följande. Efter att sökanden har betalt ansökningsavgift registreras passansökan i RES. Därefter inhämtas personuppgifter från PIL (Skatteverkets folkbokföringsregister), vilket följs av en identitetskontroll samt kontroll av medborgarskap. En särskild utredning kan behövas om t.ex. giltig identitetshandling saknas. Efter dessa kontroller följer registerkontroller som sker automatiskt i RES samt kontroll av särskilda handlingar, t.ex. vårdnadshavares samtycke. Sökanden fotograferas sedan och dennes fingeravtryck och namnteckning registreras. Sökanden kontrollerar därefter riktigheten av de uppgifter som slutligen visas på den skärm som finns på passexpeditionen. Uppgifterna återfinns sedan i det färdiga passet. Slutligen fattas beslut i passärendet. Innehar sökanden ett pass för vilket giltighetstiden inte har gått ut, tillfrågas sökanden om passet kan lämnas för makulering direkt vid ansökningstillfället. Har sökanden behov av passet under väntetiden kan det istället lämnas för makulering när det nya passet lämnas ut. Om anledningen till att pass söks är att det tidigare passet förlorats eller stulits krävs att anmälan görs och det tidigare passet spärras. Vid passhinder enligt 7–8 §§ passlagen företas en särskild utredning om passhindret ska bestå, vilket i så fall leder till avslag på ansökan.

När det gäller utfärdande av provisoriskt pass beskriver Polisen förfarandet enligt följande. Efter att sökanden har betalt ansökningsavgiften registreras ansökan i RES. Därefter sker samma kontroller som görs vid ansökan om vanligt pass. Sökanden fotograferas och riktigheten av de uppgifter som visas på passexpeditionens skärm kontrolleras. Uppgifterna återfinns sedan i passhandlingen. Detta följs av beslut i ärendet och en kontroll av om sökanden innehar andra giltiga resehandlingar. Om anledningen till att pass söks är att tidigare pass har förlorats eller stulits krävs att en anmälan har gjorts och handlingen spärras. Om skälet till ansökan

är att sökanden glömt sitt pass inför en resa spärras inte det giltiga passet.

Gällande utlämnande av pass har Polisen angett följande. Vid utlämnade av pass görs det på nytt en identitetskontroll av sökanden och passhandläggaren kontrollerar därefter om sökanden har giltigt pass som ska lämnas för makulering. Om sökanden har sådant pass men inte har tagit med sig detta lämnas det nya passet inte ut. Passhandläggaren kontrollerar därefter chipets funktion (avser vanligt pass), varefter sökanden kontrollerar att uppgifterna i det nya passet är korrekta och kontrasignerar sedan passet. Passhandläggaren uppdaterar sedan RES-systemet med uppgift om att passet är utlämnat.

När det gäller förfarandet vid förlustanmälan av pass har Polisen beskrivit detta enligt följande. Anmälan av ett stulet eller förkommet pass kan göras genom besök på en polisstation eller per telefon. När anmälan registreras uppdateras även RES med uppgift om stölden eller förlusten. Anmälarens identitet fastställs genom kontroll av identitetshandling eller genom kontrollfrågor som stäms av med uppgifter i de register som finns tillgängliga.

Polisen har även fått frågan om förfarandet vid utfärdandet av pass avviker om sökanden tidigare förlorat flera pass och vilka kontroller som i så fall görs. Polisen har bevarat frågan nekande samt tillagt följande. Har passet förstörts eller förkommit, ska det i ansökan lämnas uppgift på heder och samvete om hur detta har skett, och för det fall passet har förkommit, vilka åtgärder som har vidtagits för att återfå passet, i enlighet med 1 § passförordningen. Eftersom det saknas stöd för åtgärder eller restriktioner mot den som har förlorat flera pass resulterar detta oftast i att dokumentationen av sökandens uppgifter inte blir särskilt omfattande. I ett fåtal fall förekommer det att handläggaren vidtar ytterligare kontrollåtgärder avseende sökanden innan ett nytt pass utfärdas. Dessa åtgärder resulterar mycket sällan till annat än att pass måste utfärdas utan inskränkning.

När det gäller frågan om utlandsmyndighets befogenhet att spärra pass i RES har Polisen anfört följande. Det saknas regler för spärrning. En grundläggande förutsättning för att spärrning av ett pass ska kunna ske, är att stöd för återkallelse föreligger eller att passet har stulits eller förlorats. Föreligger inte någon av dessa omständigheter kan varken svensk myndighet eller utlandsmyndighet

spärra ett pass. Skulle passet vara stulet eller återkallat finns samma möjligheter till åtgärder för både passmyndighet i riket och utom riket. Vid inresa till Sverige är Polisen kontrollmyndighet och om det skulle finnas misstanke om att ett pass används av någon annan än den rättmätige passinnehavaren har Polisen möjlighet att vidta åtgärder, som t.ex. att omhänderta passet och inleda ärende om återkallelse.

3.1.13 Främlingspass och resedokument

Resedokument

Flyktingar och statslösa har oftast inte möjlighet att vända sig till sitt hemlands myndigheter för att få en passhandling. I de internationella konventioner som reglerar förhållandena för dessa grupper finns därför föreskrifter om att det land, där flyktingen eller den statslöse lovligen vistas, ska utfärda resedokument.

Enligt 4 kap. 4 § UtIL får det för en flykting eller statslös utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige, ett s.k. resedokument. Av 6 § framgår att beslut om resedokument meddelas av Migrationsverket. Enligt 2 kap. 7 § ska resedokument utfärdas i de fall som anges i konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16). Enligt 2 kap. 8 § ska ett resedokument utfärdas för viss tid och får, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. Av bestämmelsen framgår vidare att Migrationsverket får besluta om förlängning av giltighetstiden för ett resedokument. Av 2 kap. 10 § följer att om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara flykting eller statslös, ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket.

Främlingspass

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling (dvs. ett hemlands-

pass eller annan resehandling), får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § första stycket UtlL utfärda ett främlingspass för honom eller henne. Av 2 kap. 1 a § tredje stycket framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

Bestämmelserna i 2 kap. 1 a § första och tredje styckena är fakultativa. Migrationsverket har således ingen skyldighet att utfärda en passhandling. Migrationsverket har i sin handbok i migrationsärenden⁵ angett att ett främlingspass som huvudregel inte bör beviljas om en tidigare passhandling har missbrukats genom att den har överlämnats till en annan person för resa eller använts i brottslig gränsöverskridande verksamhet, t.ex. smuggling eller människohandel. Om främlingspass ändå utfärdas bör det enligt handboken ske först efter en fördjupad utredning och passets giltighetsområde bör begränsas till Sverige. Att en utlänning har förlorat flera tidigare beviljade främlingspass kan enligt handboken vara en indikation på att resehandlingarna har missbrukats och någon ny passhandling bör efter upprepade förluster av tidigare passhandlingar inte utfärdas utan fördjupad utredning.

Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§ UtlL eller erhållit skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL ska Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § andra stycket UtlL utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Bestämmelsen är således tvingande till skillnad från regleringen i första och tredje styckena i samma paragraf.

Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten. Ett sådant hot kan enligt nämnda handbok föreligga om utlänningen har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse eller annan frihetsberövande påföljd i ett år eller mera eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningen har begått grova brott.

⁵http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf. Handboken ger Migrationsverkets personal råd och vägledning i ärendehantering.

Ett främlingspass ska enligt 2 kap. 13 § första stycket UtlF utfärdas med en giltighetstid av högst fem år och får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde. Enligt handboken kan Migrationsverket begränsa giltighetsområdet för ett nytt främlingspass till att enbart gälla för vistelse i Sverige om utlänningen missbrukat sitt tidigare främlingspass, t.ex. om han eller hon har lånat ut sitt pass för att möjliggöra någon annans inresa. Även i de fall där det finns starka skäl att utlänningen har missbrukat tidigare utfärdat främlingspass, t.ex. om han eller hon upprepade gånger har anmält passförlust, kan giltighetsområdet begränsas. Begränsningen bör enligt handboken gälla högst ett år.

Enligt 2 kap.13 § andra stycket UtlF får ett främlingspass, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket enligt 2 kap. 14 § UtlF utfärda ett provisoriskt främlingspass. Enligt nämnda handbok kan provisoriskt främlingspass beviljas i ett flertal fall, t.ex. för en utlänning som nekats främlingspass eller resedokument på grund av missbruk av tidigare utfärdat pass eller grov brottslighet, och som behöver företa en mycket angelägen resa.

Enligt 2 kap. 16 § UtlF ska ett främlingspass återlämnas till Migrationsverket om den som innehar passet har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, enligt särskilt beslut om avvisning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i landet eller har avlidit.

Innehavaren av ett främlingspass ska under en resa samtidigt kunna uppvisa bevis på att personen har tillstånd att vistas i Sverige; ett uppehållstillståndskort, som även detta innehåller ett chip med biometrisk information avseende ansiktsbild och fingeravtryck.

Gemensamma bestämmelser för resedokument och främlingspass

I Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument återfinns gemensamma bestämmelser angående Migrationsverkets handläggning av ärenden gällande främlingspass och rese-

dokument. I föreskrifterna används samlingsbeteckningen pass för främlingspass och resedokument.

Enligt 2 § ska den som ansöker om pass komma personligen till Migrationsverket eller svensk utlandsmyndighet. Sökanden ska enligt 3 § fylla i och underteckna en ansökningsblankett, kravet på underskrift gäller dock inte personer som inte är skrivkunniga eller som av annan anledning inte kan skriva sitt namn. För barn under 18 år ska enligt 4 § personbevis eller annan handling som visar vem som är barnets vårdnadshavare samt vårdnadshavares medgivande till att barnet får ha pass ges in.

Tillsammans med ansökan ska enligt 4 § tidigare utfärdat pass lämnas in. Om den sökande på grund av särskilda skäl behöver sitt tidigare pass under tiden som ärendet handläggs kan passet lämnas in när det nya hämtas ut. Om det tidigare passet har förstörts eller är förlorat ska sökanden i ansökan eller i en särskild förklaring på heder och samvete uppge hur detta har skett. Är passet förlorat, ska sökanden också uppge vilka åtgärder som har vidtagits för att återfå det och även lämna en kopia av polisanmälan av förlusten.

Bestämmelserna om passhinder och passtillstånd i passlagen och passförordningen ska enligt 9 § tillämpas vid handläggningen av ärenden om pass för utländska medborgare.

I 11 § anges att bestämmelserna i 6, 6 a och 6 b §§ passlagen om upptagning, lagring och behandling av biometriska data ska tillämpas även vid Migrationsverkets handläggning av ärenden om pass för utländska medborgare. Detta innebär att dessa resehandlingar är försedda med ett avläsbart chip som innehåller biometrisk information i form av fingeravtryck och ansiktsbild. Enligt 12 § är barn under sex år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck undantagna från skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck. För den som är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck kan istället ett provisoriskt främlingspass utfärdas.

Ansökningsavgifter

För prövning av ansökan avseende främlingspass som utfärdas av Migrationsverket tas avgift ut i enlighet med 8 kap. 4 § UtlF. Ansökningsavgiften för främlingspass är 750 kronor och för provisoriskt

främlingspass är avgiften 500 kronor. För utfärdande av ett resedokument och för förlängning av giltighetstiden för dokumentet tas en expeditionsavgift ut enligt 8 kap. 6 § med 350 kronor respektive 150 kronor.

3.1.14 Närmare om nationellt identitetskort

Enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort kan svenska medborgare ansöka om och beviljas ett nationellt identitetskort. Ansökan görs hos passmyndighet. Identitetskorten infördes delvis i syfte att underlätta resandet inom Schengenområdet. Avsikten vid införandet var dock inte att identitetskorten skulle användas som en resehandling, utan endast för att innehavaren vid behov skulle kunna styrka sitt svenska medborgarskap. Det finns därför i dag inga regler om kontroll av nationella identitetskort i samband med gränskontroll.

Utöver de nationella identitetskorten utfärdas i Sverige även vissa andra typer av identitetskort, bl.a. körkortet som utfärdas av Transportstyrelsen och s.k. SIS-märkta identitetskort som utfärdas framförallt av banker till sina kunder. Skatteverket utfärdar sedan 2009 identitetskort för personer som är folkbokförda i Sverige i enlighet med förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. En avgörande skillnad mellan de nu nämnda identitetskorten och det nationella identitetskortet är att det sistnämnda innehåller uppgift om medborgarskap.

I likhet med pass är svenska nationella identitetskort försedda med biometriskt underlag. Den som ansöker om ett nationellt identitetskort är skyldig att i samband med ansökan låta passmyndigheten ta en bild i digitalt format av ansiktet enligt 3 § andra stycket 1 p nämnda förordning. Denna ansiktsbild får enligt 4 § sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet, dvs. i ett chip. Av bestämmelsen framgår vidare att de biometriska data som tas fram ur ansiktsbilden omedelbart ska förstöras när identitetskortet har lämnats ut. Till skillnad från pass innehåller det nationella identitetskortet inte fingeravtryck.

Ansökningsavgiften för ett nationellt identitetskort är 400 kronor. Görs ansökan vid passmyndighet utom riket är avgiften 1 400 kronor enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheter.

Regeringen beslutade den 22 januari 2015 en lagrådsremiss med ändringar i passlagen som innebär ökade möjligheter för svenska medborgare att resa inom EU utan pass. I dag krävs att svensk medborgare medför pass vid resor till EU-länder utanför Schengenområdet (för närvarande Bulgarien, Cypern, Kroatien, Rumänien, Irland och Förenade kungariket). I syfte att underlätta resandet inom hela EU föreslår regeringen att svenska medborgare ska kunna resa även till dessa EU-länder utan pass om de istället medför ett nationellt identitetskort. Den som medför ett nationellt identitetskort ska vara skyldig att överlämna detta till behörig befattningshavare för kontroll av de biometriska uppgifter som finns lagrade i kortets chip och låta sig fotograferas i jämförelsesyfte. Ändringarna i passlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

3.2 Närmare om Schengensamarbetet

3.2.1 Bakgrund

Schengensamarbetet har sin grund i genomförandet av en av EU:s fyra friheter – fri rörlighet för personer. De länder som deltar i Schengensamarbetet har tagit bort personkontrollen för resande vid samtliga gränser länderna emellan, de så kallade inre gränserna.

I dag deltar Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike fullt ut i Schengensamarbetet. Dessutom är Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz Schengenassocierade stater. Förenade kungariket och Irland deltar i vissa delar av samarbetet, men inte i den delen som gäller avskaffandet av kontrollen vid inre gräns. Bulgarien, Cypern, Kroatien och Rumänien är bundna av regelverket genom sina respektive medlemskap i EU, men uppfyller i nuläget inte förutsättningarna för att få avskaffa personkontrollen mot övriga Schengenstater.

En viktig del i samarbetet är Schengens informationssystem (SIS). SIS är Schengenstaternas gemensamma datasystem för efterlysta personer, fordon och föremål. SIS II är den uppdaterade versionen av detta informationssystem. Systemet används bland annat vid personkontroller vid in- och utresor i Schengenområdet.

3.2.2 Närmare om gränskodexen

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), nedan kallad gränskodexen, har det införts ett gemensamt regelverk för passage av inre och yttre gränser. Gränskodexen trädde ikraft den 13 oktober 2006. Bestämmelserna i gränskodexen och dess bilagor består till stora delar av omarbetade bestämmelser från en tidigare gemensam handbok för personers passage av de yttre gränserna och från delar av Schengenkonventionen.

Enligt artikel 1 i gränskodexen ska ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan EU:s medlemsstater.

Av artikel 2 följer bl.a. att det med inre gräns avses medlemsländernas gemensamma landgränser, flygplatser och hamnar med förbindelser mellan medlemsländerna samt att det med yttre gräns avses medlemsländernas övriga landgränser, flygplatser och hamnar. En internationell flygplats eller hamn kan därför fungera både som en inre och en yttre gräns, beroende på destinationen eller avreseorten.

Av artikel 3 framgår att förordningen ska tillämpas på varje person som passerar medlemsstaternas inre eller yttre gränser, dock utan att det påverkar rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten eller rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd.

En yttre gräns får som huvudregel enligt artikel 4 endast passeras vid ett gränsövergångsställe under bestämda öppettider.

I artikel 5.1 i gränskodexen anges inresevillkor för tredjelandsmedborgare avseende vistelser som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod. För inresa i sådana fall krävs en giltig resehandling som tillåter passage av gränsen. Vidare uppställs i vissa fall krav på giltig visering. Enligt artikel 13.1 ska de tredjelandsmedborgare som inte uppfyller villkoren för inresa som huvudregel nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Bestämmelsen om nekad inresa ska dock inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdande av viseringar för längre vistelser.

Artiklarna 6–12 innehåller bestämmelser om kontroll av yttre gränser. I artikel 7.1 anges bl.a. att gränstrafiken vid de yttre gränserna ska kontrolleras av gränskontrolltjänstemän. Enligt artikel 7.2 ska alla personer som passerar de yttre gränserna underkastas en minimikontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar. Denna minimikontroll ska vara huvudregel för de personer som åtnjuter fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen. Artikel 7.3 reglerar kontroll av tredjelandsmedborgare vid inresa och utresa. Vid inresa ska det noggrant kontrolleras att tredjelandsmedborgarna uppfyller de villkor för inresa som gäller enligt artikel 5.1. Vidare ska, i förekommande fall, kontrollen omfatta handlingar som ger tillstånd till vistelse och utövande av yrkesverksamhet. Det anges närmare i artikel 7.3 hur kontrollen ska genomföras. Bland annat föreskrivs att resehandlingen ingående ska granskas i syfte att upptäcka tecken på förfalskning. Genom förordning (EG) nr 81/2009 har vissa tillägg gjorts till bestämmelserna om kontroll av yttre gränser i artikel 7.3 i gränskodexen. Enligt den ändrade lydelsen av artikel 7.3 i gränskodexen ska, om tredjelandsmedborgaren innehar visering, den noggranna kontrollen vid inresa även omfatta verifikation av viseringsinnehavarens identitet och av viseringens äkthet genom sökning i Visa Information System (VIS) i enlighet med artikel 18 i VIS-förordningen. Av denna artikel framgår det i sin tur att de behöriga gränskontrollmyndigheterna ska kunna göra sökningar på grundval av viseringsmärkets nummer i kombination med verifiering av viseringsinnehavarens fingeravtryck (mer om VIS, se avsnittet 3.2.3).

Artiklarna 20–22 i gränskodexen innehåller bestämmelser om avskaffande av gränskontroll vid de inre gränserna och om kontroller inom respektive medlemsstats territorium. I artikel 20 anges att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs. Bestämmelsen gäller alla personer oavsett nationalitet. Artiklarna 23–31 innehåller bestämmelser som i undantagsfall möjliggör för en medlemsstat att tillfälligt införa gränskontroll vid de inre gränserna.

Artikel 21 i gränskodexen handlar om befogenheter att utföra kontroller inom territoriet. I artikeln anges att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte ska påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning.

I Sverige utförs gränskontrollen av Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Polisen har huvudansvaret för personkontroll i samband med inresa och utresa. Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket bistår Polisen vid sådan kontroll. Kustbevakningen har dessutom i uppgift att på egen hand utöva personkontroll i samband med inresa och utresa som sker genom sjö-trafik. Nationella bestämmelser om gränspassage för utlänningar finns främst i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Dessa regelverk har anpassats till bestämmelserna i gränskodexen.

3.2.3 Närmare om viseringskodexen

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) trädde i kraft den 5 oktober 2009. Schengenländernas viseringar gäller för hela Schengenområdet. Med en Schengenvisering kan en tredjelandsmedborgare resa in i ett Schengenland och sedan fritt röra sig i Schengenområdet. En Schengenvisering kan avse högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod och viseringen gäller normalt för inresa i alla Schengenländer.

I viseringskodexens artiklar 9–17 återfinns regler beträffande ansökan om visering. Som huvudregel gäller att den sökande ska infinna sig personligen när ansökan ges in och enligt artikel 10.3 ge in bl.a. ansökningsformulär, resehandlingar och fotografi samt, i tillämpliga fall, tillåta att hans eller hennes fingeravtryck upptas.

Av 2 kap. 3 § UtlL följer att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt. Undantag från detta krav gäller bl.a. för EESmedborgare enligt 2 kap. 8 §.

VIS är ett gemensamt datasystem för Schengenländerna. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen) fastställer ändamål, funktioner och ansvarsfördelningen för VIS. VIS syftar bl.a. till att förenkla och harmonisera ansökningsförfarandet för visum och att underlätta

kontrollen vid gränsövergångar vid de yttre gränserna och de nationella territorierna. I datasystemet lagras personuppgifter, fotografier och biometriska uppgifter i form av fingeravtryck på den som ansöker om Schengenvisering. VIS har ännu inte tagits i bruk fullt ut.

3.2.4 Transportörsansvar

Sverige har enligt Schengenkonventionen ålagts att i den svenska lagstiftningen införa regler med innebörden att transportörer är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att utlänningar har nödvändiga dokument för inresa.

Mot denna bakgrund anges det i 9 kap. 3 § UtlL att transportör ska kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet. Transportören ska också, om det inte är obehövligt på grund av resultatet av kontrollen som utförs enligt första stycket, kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa. Av 19 kap. 5 § följer att en transportör som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § ska betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Transportören ska dock inte betala någon särskild avgift, om transportören haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Enligt 19 kap. 6 § ska den särskilda avgiften enligt 5 § bestämmas till högst 46 000 kronor för varje utlänning och prövas av den myndighet som ska verkställa avvisningen. Av 19 kap. 2 § följer att en transportör även kan bli skyldig att stå för kostnaden för utlänningens resa från Sverige.

I förarbetena till bestämmelsen anges följande om kontroll-skyldighetens omfattning. Transportörerna bör kunna upptäcka avsaknad av eller uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Det ska dock inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap. i fråga om förfalskning. Transportörerna ska vid den kontroll som görs vid incheckning eller ombordstigning kunna upptäcka att ett pass eller en visering tydligt skiljer sig från hur

dessas ska se ut. De bör därför ha en grundläggande kännedom om hur de autentiska passen och viseringarna ser ut för att kunna upptäcka de handlingar och tillstånd som är uppenbart falska. Transportörerna bör vidare kunna upptäcka uppenbara förfalskningsåtgärder som t.ex. att uppgifter har ändrats på ett oprofessionellt sätt eller att den person som innehar passet skiljer sig från personen på passbilden eller att uppgifterna i passet ändrats på ett sätt som gör det osannolikt att det rör sig om samma person. Det betonas att reglerna om transportörsansvar inte får hindra skyddssökande att utnyttja grundläggande rättigheter som att söka asyl (prop. 2003/04:50 s. 58 f.).

För att en transportör ska åläggas betalningsskyldighet enligt 19 kap. 5 § krävs således att denne har brutit mot kontrollskyldigheten beträffande pass och tillstånd. En ytterligare förutsättning för avgiftsskyldighet är att utlänningen avvisas på grund av att han eller hon saknar sådana handlingar och att beslutet har vunnit laga kraft eller ändå kunnat verkställas. Om uppehållstillstånd på någon grund beviljas, kan någon avgift inte beslutas eftersom avvisning inte ska ske. I förarbetena anges emellertid att avgift ändå i vissa fall kan komma att tas ut, t.ex. om utlänningen får stanna på grund av att verkställighet inte är möjlig (a.a. s. 64).

Avgift ska som ovan nämnts inte åläggas om transportören visar att det fanns skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Enligt förarbetena bör avgiftsskyldigheten falla bort då transportören har haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd. Avsikten är inte att transportörerna ska försöka bedöma en persons ställning i förhållande till svenska regler om uppehållstillstånd och transportörsansvar. Det skulle dock kunna förekomma i något fall att resehandlingar saknas eller är uppenbart falska samtidigt som transportören är av den uppfattningen att skyddsbehov finns men denne har svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR, och då låter personen ifråga stiga ombord (a.a. s. 64).

Enligt förarbetena är det uppenbart oskäligt att ta ut avgift om det av praktiska skäl varit omöjligt för transportören att utföra en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar, t.ex. därför att myndigheterna på avreseorten inte har tillåtit transportören att företa nödvändiga kontroller (a.a. s. 64).

Enligt 8 kap. 5 § får beslut om avvisning i första instans inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd har gjorts efter ankomsten till Sverige. En avgiftsskyldighet kan således inte komma ifråga om beslut om avvisning inte har fattats inom denna tid.

4 Andra länders lagstiftning gällande pass

4.1 Nordiska länders lagstiftning

4.1.1 Norsk rätt

Den norska regleringen avseende pass återfinns i lov om pass 19 juni 1997 nr. 82 (passloven) och forskrift om pass 9 desember 1999 nr. 1263 (passforskriften). Närmare reglering finns även i s.k. rundskriv på området, som innehåller föreskrifter för behandling av passärenden. Dessa föreskrifter utfärdas av Politidirektoratet, som även handlägger klagomål i ärenden om avslag på passansökan.

För att få ett norskt pass ska sökanden styrka sin identitet och sitt norska medborgarskap enligt 3 § passloven. Avgiften för pass är 450 norska kronor om sökanden är över 16 år. För barn är motsvarande avgift 270 norska kronor.

I passforskriften återfinns närmare bestämmelser om förutsättningar för utfärdande av pass. Enligt 2–4 §§ ska sökanden bl.a. lämna sin signatur elektroniskt, låta sig fotograferas samt lämna fingeravtryck.

I 5 § passloven finns regler avseende hinder för passansökan. Pass *ska* bl.a. inte utfärdas om sökanden är efterlyst, om det finns ett häktningsbeslut eller beslut om förvar.

I 5 § regleras även under vilka omständigheter en passansökan *kan* avslås. Sådana omständigheter är bl.a. att sökanden inte får resa ut ur riket enligt en dom eller ett beslut. Passansökan kan vidare avslås om sökanden tidigare har förfalskat pass, brukat falskt pass, rättsstridigt har överlämnat pass till tredje man, eller på annat sätt missbrukat pass. Passansökan kan även avslås om omständigheterna medför skälig grund att anta att avsikten med resan är olovlig verksamhet eller om det finns skäl enligt 7 § att dra in tidigare pass

eftersom det inte förvarats betryggande. Enligt 5 § får en passansökan inte nekas om det inte finns tungt vägande skäl för det. Vid denna bedömning ska hänsyn bl.a. tas till vilken betydelse ett pass har för sökanden.

I de fall sökandens tidigare pass har stulits eller förkommit, ska sökanden ingående redogöra för en civil handläggare på passkontoret om omständigheterna kring förlusten. Kan sökanden inte lasats för förlusten finns det inte skäl att neka pass, enligt företrädare för Politiavdelningen vid Justis- och beredskapsdepartementet. I vissa fall görs närmare kontroller av omständigheterna och en polisman får då värdera om det t.ex. finns grundad anledning att tro att personen har överlåtit sitt pass till annan.

Enligt föreskrifterna gäller följande angående avslag på passansökan efter upprepade förluster av pass. Vid andra förlusten av pass inom en tioårsperiod ska passinnehavaren underrättas om att ytterligare förluster kan medföra begränsad giltighetstid för nytt pass, och eventuellt även avslag på passansökan. Efter tredje förlusten av pass inom en tioårsperiod bör det övervägas om det finns förutsättningar för att neka pass eller om passets giltighetstid bör begränsas. Om ett nytt pass med begränsad giltighetstid förlustanmäls, bör en ny passansökan inte beviljas innan en period om minst tre år har passerats. Har passet missbrukats, bör det inte utfärdas ett nytt pass innan det gått fem år från det att missbruket ägde rum.

Av 6 § passloven framgår att ett pass har en giltighetstid av tio år. Enligt 12 § passföreskriften är giltighetstiden för pass till barn under fem år två år, för barn mellan fem och tio år tre år och för barn mellan tio och sexton år fem år. Har sökanden inte förvarat tidigare pass på ett betryggande sätt eller om detta har blivit funnet i en obehörigs besittning, kan giltighetstiden – istället för att passmyndigheten drar in pass eller nekar pass – begränsas i den utsträckning som passmyndigheten finner nödvändig.

Enligt 7 § passloven kan ett pass bl.a. dras in av passmyndigheten om det föreligger passhinder enligt 5 §. Ett pass kan även dras in om passet inte förvaras på ett betryggande sätt eller finns i obehörigs besittning.

Av föreskrifterna framgår att nödpass ska utfärdas endast om det finns ett absolut behov av ett pass och då det inte är möjligt att invänta utfärdandet av ett vanligt pass. Har sökanden inom loppet

av de senaste fem åren beviljats två nödpass är utgångspunkten att nytt nödpass inte ska utfärdas. Har tidigare utfärdat nödpass förlustanmälts eller har det inte lämnats tillbaka till passmyndigheten efter avslutad resa, bör inte nytt nödpass utfärdas. Giltighetstiden får inte överstiga ett år enligt 12 § passföreskriften.

4.1.2 Dansk rätt

Den danska regleringen avseende pass återfinns i Lovbekendtgørelse 2008-09-08 nr 900 om pas till danske statsborgere m.v. (pasloven) samt i Bekendtgørelse 2013-11-28 nr 1337 om pas m.v. (pasbekendtgørelsen).

Den som vill ansöka om pass ska personligen lämna in sin ansökan till den kommunala myndigheten enligt 5 § pasbekendtgørelsen. Ansökan ska som huvudregel lämnas in via den digitala lösning som kommunen tillhandahåller, och till ansökan ska bl.a. fotografi fogas. Vid ansökan ska sökanden även lämna fingeravtryck.

I 2 § pasloven anges när hinder mot att utfärda pass föreligger samt under vilka omständigheter ett utfärdat pass kan dras in. Av bestämmelsen framgår i huvudsak följande. Polismyndigheten kan avslå passansökan eller dra in ett redan utfärdat pass om sökanden står under åtal för brott som kan antas medföra frihetsberövande påföljd, och det finns skäl att anta sökanden på grund av sakens beskaffenhet eller på grund av hans eller hennes personliga förhållanden kommer att undandra sig ansvar genom att resa ut ur landet eller genom att kvarbli utomlands. Ansökan kan också avslås eller giltigt pass dras in om sökanden är ådömd fängelsestraff, som inte har verkställts, eller ålagts att betala böter eller har meddelats beslut om förverkande, som inte har betalats eller ställts säkerhet för, om det på grund av sakens beskaffenhet eller på grund av sökandens personliga förhållanden finns skäl att anta att sökanden kommer att undandra sig ansvar genom att lämna landet eller kvarbli utomlands. Slutligen kan passansökan avslås eller giltigt pass dras in om sökandens utresa ur landet skulle strida mot bestämmelser i den danska lagstiftningen, som avser att säkra att en person stannar i landet till dess att denne har uppfyllt de förpliktelser som åvilar honom eller henne gentemot det privata eller det offentliga.

Enligt 20 § pasbekendtgørelsen har ett pass en giltighetstid om tio år från utfärdandedagen. Är sökanden mellan 2–18 år är giltighetstiden fem år. För barn under två år utfärdas pass med en giltighetstid som under normala omständigheter inte överstiger två år. När särskilda omständigheter föreligger kan pass utfärdas med kortare giltighetstid.

Enligt 23 § kan passinnehavaren under passets giltighetstid få ett nytt pass utfärdat, om det tidigare passet har annullerats av kommunen eller om det på ett tillfredsställande sätt visas att det tidigare passet är förlorat. Enligt företrädare för det danska Justitieministeriet krävs det att förlusten av det tidigare passet polisanmäls och att passinnehavaren skriftligen redogör för omständigheterna kring förlusten, för att ett nytt pass ska utfärdas.

Enligt 24 § kan det efter ansökan utfärdas ett provisoriskt pass, om det inte är möjligt att utfärda ett nytt pass eller förlänga giltighetstiden för det existerande passet. Ett provisoriskt pass utfärdas endast för den tid som krävs för att resan ska kunna genomföras, dock inte längre än ett år. Det provisoriska passet ska återlämnas efter att det har använts. Enligt företrädare för det danska Justitieministeriet krävs det inte att någon särskild dokumentation uppvisas för att en ansökan om provisoriskt pass ska beviljas. Det är tillräckligt att sökanden uppger att han eller hon har ett behov av ett sådant pass inför en resa, t.ex. då sökanden upptäcker på flygplatsen att han eller hon har glömt sitt pass i bostaden.

Av 4 a § passloven följer att avgiften för utfärdande av pass uppgår till 600 danska kronor för den som är över 18 år. För personer som har nått pensionsåldern är avgiften 350 danska kronor och för barn under 18 år är avgiften 115 danska kronor.

4.1.3 Finsk rätt

Den finska regleringen gällande pass återfinns i Passlagen 21.7.2006/671 och i passförordningen 22.8.1986/643.

Enligt 6 § ska ansökan om pass göras hos polisen. Ansökan kan även anhängiggöras på elektronisk väg. Till ansökan ska fogas sökandens ansiktsbild. Sökanden ska även i normalfallet lämna fingeravtryck enligt 6 a §. Fingeravtrycken lagras i passets tekniska del och i passregistret.

Enligt 3 a § kan ett pass, om det föreligger särskilda skäl, utfärdas temporärt, s.k. tillfälligt pass, om det inte är möjligt p.g.a. tids-skäl att utfärda ett pass som tillverkats centraliserat. Ett tillfälligt pass är inte försett med lagringsmedium med biometrisk information. Sökanden ska lägga fram en tillförlitlig utredning om den orsak som kräver att ett tillfälligt pass utfärdas och om för hur lång tid sökanden behöver passet. I 3 b § anges att pass i undantagsfall kan utfärdas som en provisorisk resehandling för en resa, s.k. nödpass. Ett nödpass utfärdas endast för den faktiska restiden och den faktiska resrutten och ska returneras till passmyndighet efter resan.

Av 14 § följer att ett pass som huvudregel är giltigt i fem år från den dag då passet utfärdades. Tillfälligt pass och nödpass får dock utfärdas för en tid av högst tolv månader.

I 15 § anges när hinder för utfärdande av pass föreligger. Enligt bestämmelsen kan pass förvägras den som på sannolika skäl är misstänkt för brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år och där förundersökningen eller åtalsprövningen inte har slutförts eller vilket personen står åtalad eller är efterlyst för. Pass kan även förvägras den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff och som inte har avtjänat straffet samt värnpliktig som fyllt 28 år, till utgången av det han fyller 30 år, om han inte visar att skyldigheten att försvara landet inte utgör hinder för utfärdande av pass. Enligt bestämmelsen utfärdas inte pass för den som har meddelats utreseförbud enligt bestämmelserna i konkurslagen och det anges att bestämmelser om utfärdande av pass för den som har meddelats reseförbud återfinns i tvångsmedelslagen.

Av 16 § framgår att då det provas om pass ska utfärdas för den som avses i 15 § ska det beaktas vilken betydelse resor har med hänsyn till bl.a. sökandens familjeförhållanden, hälsotillstånd och övriga omständigheter. Vid prövningen ska det beaktas om det finns grundad anledning att anta att personen i fråga reser utomlands för att undgå förundersökning, straff eller verkställigheten av straff.

I 21 § passlagen regleras under vilka förhållanden ett pass ska dras in. Enligt bestämmelsen ska ett pass bl.a. dras in om innehavaren förlorar sitt finska medborgarskap eller befrias från detta, eller om innehavaren av ett pass anmäler att passet har förkommit eller stulits. I 21 § anges även under vilka förhållanden ett pass kan dras in. Detta kan bl.a. ske om det sedan passet utfärdats har fram-

kommit omständigheter som vid prövning av om pass kan utfärdas sannolikt skulle leda till att pass förvägras med stöd av 15 § eller om passet används av annan än den som det har utfärdats för.

I 31 § passlagen anges att passinnehavaren ska förvara sitt pass omsorgsfullt samt att passinnehavaren svarar för påföljderna av vårdslös förvaring. Enligt företrädare för det finska inrikesministeriet följer inga straffrättsliga påföljder för den som bryter mot denna plikt.

Av 8 § passförordningen följer att innehavaren av ett giltigt pass som inte är i besittning av detta, ska förete tillräcklig utredning om hur passet har förkommit. Enligt företrädare för det finska inrikesministeriet ska innehavaren redogöra för omständigheterna kring förlusten vid ansökan om nytt pass.

Avgiften för ett finskt vanligt pass är 48 Euro. Avgiften för ett pass som framställs genom ett expresseförfarande (leverans av vanligt pass inom ett dygn) är 83 Euro och för ett tillfälligt pass är avgiften 80 Euro.

4.2 Andra EU-länders passlagstiftning

4.2.1 Nederländsk rätt

Den nederländska regleringen gällande pass återfinns i landets passlag samt i en förordning som reglerar det praktiska förfarandet vid utfärdande av pass.

Passmyndighet inom riket är formellt borgmästaren i respektive kommun.

Nederländska medborgare kan endast ansöka om pass hos sin hemkommun. Sökanden ska inställa sig personligen hos den kommunala myndigheten och bl.a. lämna fingeravtryck. Efter att ansökan har kontrollerats och godkänts av den kommunala myndigheten skickas den vidare till det företag som tillverkar nederländska pass. Ett utfärdat pass registreras i den kommunala myndighetens medborgarregister.

Ett nederländskt pass för en vuxen har en giltighetstid om tio år. För barn under 18 år är motsvarande tid fem år. Ett nödpass har en längsta giltighetstid om ett år. Nödpass kan också utfärdas av militärpolisen vid de olika gränsövergångarna.

Har sökandens tidigare pass stulits eller förkommit måste detta anmälas till den utfärdande myndigheten för att passinnehavaren ska

kunna få ett nytt pass. Till ansökan måste även en polisanmälan fogas. I de flesta kommunerna har det på prov införts en regel om att endast stöld av pass måste polisanmälas, och således krävs inte polisanmälan för pass som har förkommit. Ett stulet eller förkommet pass spärras automatiskt när utfärdande myndighet registrerar att passet har stulits eller förkommit.

Har en person stöld- eller förlustanmält pass tre gånger under en period om fem år, har han eller hon inte rätt till ett nytt pass under två års tid, förutom nödpass i akuta situationer.

I den nederländska passlagen regleras vidare att personer som har missbrukat sina resedokument ska registreras på en s.k. svart lista. Förfarandet för registrering på denna lista regleras i en särskild föreskrift.

För att en person ska registreras på listan krävs att det finns en välgrundad misstanke om att personen medvetet har förstört eller skadat sitt pass, medvetet möjliggjort andra personers oönskade aktiviteter eller att personen har gjort sig skyldig till andra handlingar som kan leda till missbruk av ett resedokument. Vidare ska en person som har förlorat tre pass under en femårsperiod registreras på listan. Även i andra fall kan en person föras upp på listan; t.ex. om personen har en skuld till den nederländska staten, eller om personen har gått i konkurs.

En person som har förts upp på listan är inledningsvis registrerad under en period om två år. Därefter kan registreringen tas bort, under förutsättning att nya fakta inte har blivit kända. En person som har registrerats på listan har inte rätt till pass men har möjlighet att ansöka om nödpass för akuta situationer. En nederländsk medborgare har alltid rätt att efter ansökan erhålla ett identitetskort, och personer som är uppförda på den nämnda listan kan därmed inte nekas ett sådant. Enligt företrädare för nederländska myndigheter registreras ca 300 personer per år på listan. En mycket liten del av dessa, ca 15 fall, avser registreringar p.g.a. look-alike-missbruk av pass.

Ansökningsavgiften för pass till vuxen är som högst ca 67 Euro och för pass till barn är avgiften som högst ca 51 Euro. Det är den enskilda kommunen som fastställer den exakta avgiften.

4.2.2 Brittisk rätt

Storbritannien saknar lagstiftning gällande pass. Utfärdandet av brittiska pass till landets medborgare sker genom åberopandet av *The Royal Prerogative*, vilket inte kräver lagstiftning.

Pass utfärdas efter ansökan av Her Majesty Passport Office. Ansökan om pass skickas till myndigheten efter att ansökningsformulär fyllts i för hand eller via myndighetens hemsida och till ansökan ska två fotografier av sökanden fogas. Ansökan kan också lämnas in på ett postkontor, där personal kontrollerar om ansökan är korrekt ifylld och sedan skickar vidare ansökan. Ansökan kan även göras personligen vid ett kundservicecenter, om sökanden är i behov av ett pass inom en månad. Vid s.k. premiumförfarande kan passet avhämtas inom fyra timmar efter att ansökan har accepterats och vid s.k. fast track-förfarande levereras passet till sökandens hemadress inom en vecka efter ansökan har accepterats.

Om sökanden inte har ett brittiskt pass sedan tidigare, eller om ansökan avser nytt pass för att ersätta ett förkommet, stulet eller förstört pass ska ansökan och fotografierna ska vara signerade av en annan person som kan bekräfta sökandens identitet.

Ett brittiskt pass som utfärdats för en vuxen sökande har en giltighetstid om tio år. För barn under 16 år uppgår giltighetstiden till fem år.

Pass kan också utfärdas med kortare giltighetstid, s.k. restricted validity passport. Ett sådant pass utfärdas endast under extraordinära omständigheter om sökanden är i behov av pass akut p.g.a. affärer, dödsfall eller allvarligt sjukdomsfall utomlands. Ett pass av aktuellt slag utfärdas i normalfallet med en giltighetstid om tolv månader, men kan också utfärdas för kortare tid.

Temporära pass kan utfärdas för brittiska medborgare som bor utomlands. De omständigheter under vilka ett temporärt pass kan utfärdas är bl.a. om sökandens vanliga pass har förkommit eller stulits, eller vid akuta ömmande omständigheter. Ett temporärt pass som utfärdas av en brittisk utlandsmyndighet har en längsta giltighetstid om ett år.

En annan typ av resehandling som kan utfärdas för brittiska medborgare som befinner sig utomlands är en s.k. emergency travel document, även kallat emergency passport. En sådan resehandling kan utfärdas om det vanliga passet har förkommit eller stulits, eller

inte längre är giltigt och det inte är möjligt för sökanden att förnya eller ersätta sitt vanliga pass. Resehandlingen är endast giltig för den specifika resan som ansökan avser och för en specifik tidsperiod.

En brittisk medborgare har inte en ovillkorlig rätt till pass. Hinder för bifall till passansökan eller förutsättningar för indragning av befintligt pass föreligger bl.a. när en person ska arresteras eller är efterlyst av brittisk polis misstänkt för ett allvarligt brott. Även i andra fall kan brittiska medborgare nekas pass, t.ex. om personen är uppförd på en s.k. watch list. Detta sker exempelvis om personen kan misstänkas begå allvarligt brott utomlands. Det finns inte heller någon garanterad tid för när ett beslut om pass ska fattas efter att en passansökan inkommit till brittiska myndigheter. Är sökanden misstänkt för något visst brott, t.ex. smuggling, lagras ansökan i väntan på att utredningen om brottet är färdigställd.

När ett pass anmäls som stulet eller förkommet får innehavaren av passet beskriva omständigheterna kring detta i ett formulär som fogas till ansökan för ett nytt pass. Skulle det finnas misstankar kring förlusten eller har personen ifråga förlorat ett stort antal pass, kan personen kallas till en generell intervju. Det finns också möjlighet att under sådana omständigheter öppna en formell utredning.

Ett ersättningspass utfärdas normalt sett med samma giltighetstid som det tidigare passet. I fall där det finns någon form av misstanke utfärdas istället s.k. restricted validity passport. Ett sådant pass har en begränsad giltighetstid och ansökningsavgiften motsvarar standardavgiften för ett vanligt pass.

Ansökningsavgiften för ett pass varierar mellan £72.50–£137, beroende på vilket ansökningsförfarande som har använts och antalet sidor i passet. För barn under 16 år är avgiften £46–£87.

4.2.3 Grekisk rätt

Grekiska medborgare ska enligt grekisk lagstiftning ansöka om pass personligen på ett lokalt passkontor. Till ansökan ska ett fotografi fogas och sökanden är även skyldig att lämna fingeravtryck. Efter att ansökan och sökandens identitet har kontrollerats skickas ansökan till det nationella passcentret, som behandlar ansökan, och därefter utfärdar pass. Grekiska pass till barn under 14 år utfärdas

med en giltighetstid om tre år. För personer över 14 år utfärdas pass med en giltighetstid om fem år.

Om en passinnehavare förlorar sitt pass, måste detta anmälas direkt till myndigheterna. Det nationella passcentret spärrar därefter passet. Ett nytt pass utfärdas inte förrän utredningen rörande förlusten eller stölden av det tidigare passet är färdigställd. Utredningstiden är som längst tre månader. Om passinnehavaren återigen förlorar sitt pass inom en femårsperiod kan denna utredningstid vara upp till ett år. Under denna tid kan passinnehavaren beviljas ett provisoriskt pass. Provisoriska pass utfärdas med en giltighetstid av högst 13 månader. Sådant pass utfärdas endast om det finns särskilda skäl, t.ex. om en släkting är allvarligt sjuk utomlands.

Avgiften för ett pass med en giltighetstid om fem år är drygt 80 Euro och för barn under 14 år drygt 70 Euro.

4.2.4 Övriga länder

Utöver de länder som jag har besökt under arbetet med uppdraget har jag även ställt frågor till myndigheter i några andra EU-länder angående deras lagstiftning på passområdet. Frågorna har haft inriktning på vilka åtgärder som vidtas när en passinnehavare upprepade gånger förlustanmäler pass samt regleringen gällande provisoriska pass. Nedan redovisas uppgifter från Italien, Spanien och Österrike.

Italienska ministeriet för utrikes- och internationella samarbeten har uppgett följande. En italiensk medborgare, som har förlorat sitt pass, ska avge en detaljerad polisanmälan avseende omständigheterna kring förlusten. Personen kan därefter beviljas ett nytt pass, om det inte finns några lagliga hinder mot att passanökan beviljas. Det nya passet utfärdas i normalfallet med ordinarie giltighetstid, vilken är tio år. De italienska medborgare som förlust- eller stöldanmäler sitt pass kan som alternativ till pass beviljas en provisorisk resehandling för återinträde i Italien. Ett provisoriskt pass utfärdas med en giltighetstid av tolv månader som längst, och dessa förses med biometrisk information.

Spanska myndigheter har lämnat följande uppgifter. En passinnehavare som har förlorat sitt pass är skyldig att anmäla stölden eller förlusten till polisen. Om passinnehavaren befinner sig utom-

lands när förlusten äger rum ska anmälan ske till spanska utlandsmyndigheter. För det fall sökanden har ansökt om två eller flera pass efter varandra, p.g.a. stöld eller förlust av tidigare pass, utfärdas ersättningspass med en giltighetstid om sex månader. Provisoriska pass utfärdas av spanska utlandsmyndigheter till spanska medborgare som befinner sig utomlands. För utfärdande krävs att det föreligger ett akut behov av pass och att det inte är möjligt att utfärda ett pass försett med lagringsmedium för biometrisk information. De provisoriska passen har en giltighetstid om högst tolv månader.

Österrikiska myndigheter har lämnat följande information. För det fall en österrikisk medborgare förlorat sitt pass, måste stölden eller förlusten anmälas till polis respektive till passmyndigheten. Passinnehavaren måste i samband med anmälan redogöra för omständigheterna kring förlusten och intyga uppgifterna med sin underskrift. Har passinnehavaren tidigare förlustanmält flera pass får han eller hon skriftligen svara på frågor rörande dessa förluster. Uppkommer då misstanke om brott upprättas en polisanmälan. Provisoriskt pass utfärdas i fall där sökanden är i behov av pass inför en viktig resa eller då det inte är möjligt att ta sökandens fingeravtryck. Giltighetstiden för ett sådant pass uppgår till högst tolv månader. Ett provisoriskt pass kan utfärdas med kortare giltighetstid och även med ett begränsat giltighetsområde.

5 Insamling av fakta

5.1 Inledning

Det har framförts från olika aktörer att svenska pass är föremål för ett omfattande missbruk, främst i form av look-alike-användning.

I mitt arbete med att kartlägga förekomsten och omfattningen av missbruk gällande svenska pass har jag koncentrat faktainsamlingen till att avse uppgifter om förekomsten av upptäckt passmissbruk i samband med resor. Givetvis kan pass missbrukas i andra situationer. Eftersom pass ofta används som en identitetshandling kan det även förekomma att pass missbrukas i olika former av bedrägerisammanhang. Jag har dock inte nåtts av uppgiften att detta skulle vara vanligt förekommande. Enligt uppgift från Polisen är det i sådana situationer betydligt vanligare att andra identitetshandlingar, t.ex. körkort, missbrukas.

Som ett led i arbetet med att undersöka frågan i vilken omfattning svenska pass missbrukas och om svenska pass missbrukas i högre grad än andra länders pass har uppgifter inhämtats från svenska myndigheter bl.a. Polisen, Migrationsverket och Utrikesdepartementet. Jag har gjort studiebesök vid gränspolisen på Stockholm-Arlanda flygplats samt Skavsta flygplats (nedan Arlanda respektive Skavsta). Uppgifter om svenska pass har även inhämtats från EU:s gränskontrollbyrå Frontex. Jag har vidare besökt ansvariga departement och gränspolis i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien och Grekland. Jag har även gjort motsvarande besök i Turkiet. Under utredningen har jag haft ett fördjupat fokus på just Turkiet, eftersom det från flera aktörer har framhållits att landet, framförallt med hänsyn till sitt läge, är ett naturligt utrese- eller transitland för människor som vill resa vidare till Europa. I detta kapitel redovisas de uppgifter som de olika aktörerna har lämnat.

Kapitlet inleds med ett avsnitt rörande antalet utfärdade och förlustanmälda svenska pass samt motsvarande siffror för de resehandlingar som utfärdas av Migrationsverket. I de fyra därpå följande avsnitten redovisas uppgifter från olika aktörer rörande upptäckta fall av missbruk av svenska resedokument med fokus på pass, både i Sverige och utomlands. Därefter följer ett avsnitt där uppgifter från olika aktörer gällande förekomst av missbruk av svenska pass och handel med dessa pass redovisas. I det sista avsnittet återfinns uppgifter från Migrationsverket och gränspolis angående asylsökandens berättelser om resvägar till Sverige.

Den insamlade informationen sammanställs och analyseras i kapitel sex.

5.2 Uppgifter angående utfärdade och förlustanmälda svenska pass

5.2.1 Statistik gällande svenska pass

Polisen har lämnat uppgifter gällande antal utfärdade respektive antal anmälda stulna eller förkomna pass. Uppgifterna är hämtade ur passregistret RES.

Tabell 5.1 Antal utfärdade svenska pass per år 2009-2013

År	Vanliga pass	Provisoriska pass	Totalt
2014	1 495 736	35 009	1 530 745
2013	1 478 583	28 210	1 506 793
2012	1 414 986	41 300	1 456 286
2011	1 315 949	40 587	1 356 536
2010	1 063 994	35 064	1 099 058
2009	875 105	34 734	909 839

I detta sammanhang kan nämnas att det enligt Polisen fanns 6 544 693 giltiga pass utfärdade till svenska medborgare i februari 2014. Det totala antalet svenska medborgare är cirka 8 940 000 personer, vilket torde innebära att drygt 70 procent av landets medborgare är innehavare av ett pass.

Tabell 5.2 Antalet pass som anmälts stulna eller förkomna per år 2009-2013

År	Antal
2013	59 000 varav 60 provisoriska*
2012	57 543 varav 57 provisoriska
2011	55 821 varav 66 provisoriska
2010	52 726 varav 77 provisoriska
2009	46 700 varav 99 provisoriska

* Uppskattat antal från uppgift 2013-12-15

Polisen har påpekat att antalet stulna och förkomna provisoriska pass är missvisande med anledning av att pass som har anmälts stulna eller förkomna ändrar status i RES när passets giltighetstid går ut. Passets status ändras då från t.ex. förkommet till utgången, varför det inte längre går att spåra hur många av passen som ursprungligen var anmälda stulna eller förkomna.

Polisen har tillfrågats om hur många personer som har beviljats tre eller fler pass per år de senaste fem åren respektive under hela perioden. Eftersom det inte har varit möjligt att ta fram statistik avseende antal utfärdade pass per år har Polisen lämnat uppgifter angående hur många personer som har beviljats tre eller fler pass under hela den aktuella perioden (sammanställningen avser både vanliga och särskilda pass).

Tabell 5.3 Antal beviljade pass per person 2009-2013

Antal beviljade pass 2009-2013	Antal personer
3	20 162
4	4 884
5	998
6	291
7	96
8	33
9	14
10	2
11	3
12	3
18	1

Det är alltså 26 487 personer som under perioden beviljades tre eller fler pass. Polisen har även tillhandahållit motsvarande information för perioden 2010-2014. Under denna period beviljades sammanlagt 40 619 personer tre eller fler pass, varav 6 856 personer beviljades fyra eller fler pass. Antalet personer som har beviljats tre eller fler pass har alltså ökat under den senare perioden.

5.2.2 Uppgifter från Utrikesdepartementet angående antal pass som utfärdats av svenska utlandsmyndigheter

Utrikesdepartementet har lämnat uppgifter angående pass som utfärdats utom riket under åren 2011-2013. Antalet vanliga pass utfärdade utom riket ingår i det totala antalet utfärdade pass som angetts av Polisen.

Tabell 5.4 Pass utfärdade utom riket 2011-2013

År	Vanliga pass/extra pass	Provisoriska pass
2013	28 634	5 119
2012	28 325	5 614
2011	29 288	6 013

Vanliga pass utfärdas inte av alla utlandsmyndigheter, utan endast av de myndigheter som har den tekniska utrustningen att ta sökandens fotografi och fingeravtryck. De vanliga passen tillverkas i Sverige och skickas därefter till den utlandsmyndighet där passet ska hämtas ut. Under 2013 utfärdade svenska ambassaden i London flest vanliga pass av utlandsmyndigheterna; 5 925 stycken. Därefter följde svenska ambassaden i Washington (3 496 stycken) och svenska ambassaden i Oslo (2 323 stycken). Både ambassaderna i London och Washington utfärdade ett något färre antal pass jämfört med föregående år, medan ambassaden i Oslo utfärdade några hundratal fler pass under 2013 jämfört med tidigare år.

De provisoriska passen kan utfärdas av samtliga passmyndigheter utom riket och har formen av ett A4-ark. Passet utfärdas för resa hem till Sverige. Under 2013 utfärdades flest provisoriska pass av svenska ambassaden i Washington, som under året utfärdade 836 provisoriska pass. Därefter följde svenska ambassaden i London (520 provisoriska pass) och svenska ambassaden i Bangkok (317 provi-

soriska pass). Jämfört med tidigare år sjönk antalet utfärdade provisoriska pass för ambassaderna i London respektive Washington, medan antalet ökade med något för ambassaden i Bangkok.

I detta sammanhang kan även nämnas statistik från de olika beskickningar som jag har besökt i arbetet med uppdraget. Förutom Sveriges ambassad i London, har jag fått uppgifter från Sveriges ambassad i Aten respektive Ankara samt Sveriges generalkonsulat i Istanbul.

Under 2013 utfärdade Sveriges generalkonsulat i Istanbul 208 provisoriska pass, en ökning från 103 utfärdade provisoriska pass året innan. Siffrorna inkluderar även pass utfärdade av beskickningarna i Alanya, Antalya och Izmir. Ambassaden i Ankara utfärdade 22 provisoriska pass under 2013. För 2014 skedde det en ökning, t.o.m. slutet av augusti 2014 hade ambassaden utfärdat 22 provisoriska pass.

När det gäller Sveriges ambassad i Aten minskade antalet utfärdade provisoriska pass från 53 till 45 stycken under 2013 jämfört med 2012. Även antalet utfärdade vanliga pass minskade för samma period från 332 till 257 stycken. Under 2014 hade t.o.m. 31 oktober 45 provisoriska pass respektive 235 vanliga pass utfärdats vid ambassaden i Aten.

5.2.3 Utfärdade resehandlingar av Migrationsverket

Migrationsverket har lämnat följande uppgifter angående antalet resehandlingar som har utfärdats av verket under åren 2009-2013.

Tabell 5.5 Utfärdade pass av Migrationsverket under åren 2009-2013

År	Främlingspass	Provisoriska främlingspass	Resedokument	Resedokument-54
2013	16 974	2 040	7 079	14
2012	14 826	2 103	4 975	19
2011	8 941	7 22	3 604	20
2010	9 388	1 518	3 567	27
2009	10 217	5 305	3 611	30

Svenska utlandsmyndigheter lämnade under perioden 2013-01-01 fram till 2014-09-12 ut 10 252 främlingspass, 828 provisoriska

främlingspass och fyra resedokument. De resehandlingar som har lämnats ut av svenska utlandsmyndigheter under 2013 ingår i statistiken ovan. Beslut om utfärdande av främlingspass eller resedokument fattas alltid av Migrationsverket i Sverige, och handlingarna skickas därefter till aktuell utlandsmyndighet för utlämnande.

Någon samlad uppgift av antalet förlustanmälda resehandlingar under de aktuella åren finns inte hos Migrationsverket. Innehavare av en resehandling kan förlustanmäla denna hos Polisen. Förlustanmälan registreras då i Polisens nationella godsregister. Enligt uppgift från Polisen är det inte möjligt att söka i det nationella godsregistret efter förlustanmälda resehandlingar som utfärdats av Migrationsverket, och det går därför inte att ta fram information om hur många handlingar som har förlustanmälts. Förlustanmälda resehandlingar utfärdade av Migrationsverket kommer enligt uppgift från företrädare för Migrationsverket att registreras i SIS II från och med våren 2015.

Migrationsverket har tillhandahållit statistik gällande personer som efter ansökan beviljats resehandling trots att tidigare giltig resehandling finns utfärdad, dvs. efter trolig förlust av pass. Under 2013 och 2014 t.o.m. september period utfärdades 90 främlingspass, 35 provisoriska främlingspass och ett resedokument under sådana förhållanden.

Enligt uppgift från Migrationsverket är det inte ovanligt att resehandlingar förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är fastställd, vilket kan medföra svårigheter för innehavaren att resa in i andra länder. Har innehavaren fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl anges det i resehandlingen att innehavaren inte kan resa till sitt hemland eller det land som denne har flytt ifrån.

Ett uppehållstillståndskort är ingen rese- eller identitetshandling, utan ett bevis för att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. En person kan därför inte använda sig av endast ett uppehållstillståndskort för en resa. En person som innehar ett uppehållstillståndskort kan däremot, som nämnts ovan, resa med detta tillsammans med en resehandling utfärdad av Migrationsverket eller med sitt hemlandspass. En person som har förlorat sitt uppehållstillståndskort har rätt till ett nytt kort efter att förlusten har polisanmälts. Under 2014 utfärdades ca 7 400 uppehållstillståndskort för att ersätta ett redan utfärdat kort under tillståndstiden.

Svenska utlandsmyndigheter skickar resehandlingar som har utfärdats av Migrationsverket och som har beslagtagits av utländsk gränspolis p.g.a. misstänkt dokumentmissbruk eller som har upphittats utomlands till Migrationsverket. Någon statistik över antalet skickade handlingar finns dock inte tillgänglig.

5.3 Statistiskuppgifter om dokumentmissbruk vid de svenska gränserna

5.3.1 Uppgifter från Polisen angående dokumentmissbruk vid svenska gränskontroller

Polisen har lämnat uppgifter angående upptäckt av dokumentmissbruk under 2013 vid flygplatserna Arlanda, Skavsta, Landvetter, Säve och Sturup. Under året upptäcktes 294 fall av missbruk av pass vid dessa flygplatser. Av dessa dokument var 78 svenska pass, därefter följde italienska pass (52) och danska pass (17). Bland de 78 svenska passen var majoriteten svenska vanliga pass (71 stycken), resterande del utgjordes av främlingspass och resedokument. Av de vanliga svenska passen var det i 63 fall fråga om look-alike-missbruk och i övriga åtta fall rörde det sig om olika former av förfalskningar. I majoriteten av de upptäckta fallen av missbruk av italienska pass respektive danska pass var majoriteten var det fråga om förfalskningar.

5.3.2 Uppgifter från gränspolisen vid Arlanda respektive Skavsta

Statistik rörande rapporterade dokumentärenden vid Arlanda under 2013

På Arlanda sker 90 procent av landets gränskontroll och 130 passkontrollanter arbetar på flygplatsen. Vid in- och utresa från tredje land, dvs. land utanför Schengenområdet, genomförs regelmässiga passkontroller. Passen avläses då maskinellt och kontrolleras gentemot bl.a. SIS.

Gränspolisen vid Arlanda har lämnat följande uppgifter. Under 2013 rapporterades missbruk av 195 dokument, vilket inkluderar falska dokument samt dokument som har missbrukats genom look-

alike-användning. Majoriteten av dokumenten var pass (134 stycken), resterande del utgjordes främst av id-handlingar.

Av de 195 dokumenten var 51 stycken svenska dokument, vilket var den vanligaste förekommande nationaliteten hos dokumenten. Därefter följde italienska dokument (27 stycken), danska (tio stycken) och grekiska (åtta stycken).

När det gäller de svenska dokumenten utgjorde 91 procent av dessa vanliga eller provisoriska pass. Resterande del var främlingspass eller resedokument utfärdade av Migrationsverket. 86 procent av dokumenten hade använts av en s.k. look-alike, medan resterande 14 procent hade förfalskats.

Av de passagerare som ertappades med falska dokument eller med look-alike-dokument reste 77 procent från Turkiet, framförallt från Atatürk-flygplatsen i Istanbul. Schengen-flighter ingår inte i redovisningen, men bland dessa var de vanligaste avreseorterna för passagerare som reste med felaktiga dokument Aten, Milano samt Barcelona.

Gränspolisen vid Arlanda har uppgett att under 2013 inleddes det förundersökning avseende missbruk av urkund i 20 fall som rörde svenska pass. I de fall där förundersökning inte inleddes kan istället passet ha direktförverkats; t.ex. i en situation där en person inte återoppar ett look-alike-pass eller förfalskat pass för inresa i landet utan istället endast visar upp detta i samband med att personen ansöker om asyl.

Bland de 20 fall där förundersökning inleddes har gränspolisen vid Arlanda lämnat följande uppgifter om de rättmätiga passinnehavarna. I 14 fall var passinnehavarna kvinnor. Majoriteten av de 20 personerna var födda på 1980-talet. Av samtliga personer hade 17 personer förlustanmält minst ett pass. Av dessa hade två personer förlustanmält två pass, en person tre pass och två personer fyra pass.

Uppgifter angående beslagtagna pass på Arlanda

Gränspolisen vid Arlanda har lämnat följande uppgifter angående svenska pass som har beslagtagits på Arlanda från den 1 januari 2012 till den 31 mars 2014, dvs. under drygt två år.

Under denna period beslagtogs 208 svenska pass på Arlanda. Majoriteten av passen, 174 stycken, beslagtogs i samband med att

de hade missbrukats vid inresa i Sverige genom look-alike-användning. I några fall beslagtogs av pass i samband med andra brott. Av de 174 passen var 91 stycken utfärdade för män och resterande del för kvinnor. Majoriteten av passinnehavarna var mellan 18 och 37 år.

För elva av dessa passinnehavare, sju män och fyra kvinnor, har gränspolisén tagit fram uppgifter om antal utfärdade pass per person. Samtliga personer hade beviljats ett flertal pass, både vanliga och provisoriska. Ett av exemplen avser en 20-årig man, som mellan åren 2007-2014 hade beviljats elva pass, varav nio under 2013. Ett annat av exemplen gäller en 42-årig kvinna, som hade beviljats sju pass under åren 2010-2014, varav två provisoriska pass. Ett ytterligare exempel utgörs av en 6-årig pojke, som under 2010-2012 beviljades fem pass. Fyra av dessa pass utfärdades under 2012.

Gränspolisén vid Skavsta flygplats

Skavsta är Sveriges tredje största flygplats. Merparten av de flygbolag som trafikerar flygplatsen flyger inom Schengenområdet. Flygplatsen har även avgångar till och från länder utanför Schengenområdet, bl.a. Turkiet.

Förutom de sedvanliga gränskontrollerna avseende resor till och från tredje land, arbetar gränspolisén vid flygplatsen aktivt med inre utlänningskontroll i syfte att upptäcka passagerare som inte uppfyller kraven för inresa i landet.

Under 2013 upptäcktes 267 felaktiga resehandlingar. Den vanligaste förekommande handlingen var maltesiska Schengenvisum, vilka utgjorde 26 procent. Därefter följde italienska främlingspass, italienska uppehållstillstånd och rumänska respektive grekiska identitetskort. Svenska pass utgjorde tre procent av de upptäckta felaktiga resehandlingarna. Trenden för 2013 gick från användning av falska pass till användning av falska id-handlingar.

Under 2013 anhölls 97 personer för att ha brukat felaktiga resehandlingar. Majoriteten av dessa personer hade missbrukat falska dokument, medan det i ett fåtal fall var fråga om look-alike-missbruk.

Någon ökning av missbruk av svenska pass har inte skett och inte heller upplevs det av gränspolisén vid Skavsta vara ett stort problem. Eftersom många av resenärerna till Skavsta har rest till Sverige genom Schengeninterna resor sker dock inte någon gräns-

kontroll. Gränspolisen vet därför inte vilka handlingar de resande har använt sig av under resan.

5.4 Svenska pass som har skickats till Polisen

Svenska utlandsmyndigheter runt om i världen skickar svenska pass som har beslagtagits av utländska gränspolismyndigheter p.g.a. misstänkt dokumentmissbruk till Gränspolissektionen vid Polisen. I vissa fall har även Migrationsverkets handlingar skickats till Polisen. Enligt Polisen är det vanligt att utländska myndigheter behåller beslagtagna pass i utbildningssyfte, varför fler svenska pass kan ha beslagtagits utomlands, men inte skickats till svenska utlandsmyndigheter. Efter registrering skickar Gränspolissektionen vidare passen och övriga resehandlingar till de dåvarande polismyndigheterna som har utfärdat handlingarna. Numera är Polisen är endast en myndighet och handlingarna skickas till respektive region inom Polisen.

Under 2013 mottog Polisen sammanlagt 328 dokument. Bland dessa 328 handlingar fanns 309 pass, övriga dokument utgjordes till största delen av id-kort och uppehållstillståndskort. Inga främlingspass eller resedokument fanns med bland dokumenten. Av de 309 passen var 290 autentiska pass, som torde ha använts av en s.k. look-alike. I övriga fall hade passen förfalskats med nytt fotografi och nya personuppgifter.

Från svenska utlandsmyndigheter i Turkiet skickades 88 pass, varav ett förfalskat pass, under 2013. Totalt skickades det under året 153 pass från svenska utlandsmyndigheter utanför EU och Schengenområdet, varav 147 stycken var autentiska pass och resterande del förfalskade.

Under 2014 har cirka 400 resehandlingar skickats till Gränspolissektionen, varav 368 stycken hade registrerats t.o.m. mitten av december. Av de 368 dokumenten utgjorde 323 stycken pass. Bland övriga handlingar återfanns 26 resehandlingar utfärdade av Migrationsverket, 10 uppehållstillståndskort och 9 identitetskort. De oregistrerade dokumenten utgjordes enligt uppgift främst av pass.

Av de 323 passen var 289 autentiska pass och resterande del förfalskade. Samtliga övriga inskickade handlingar var autentiska. Av passen var 248 stycken spärrade när de inkom till Polisen, dvs. an-

mälda som stulna eller förkomna när handlingarna beslagtogs av utländsk gränspolis. Handlingarna kan även i vissa fall spärrats av den svenska utlandsmyndighet som skickat handlingen till polisen. Rest-erande del, 75 stycken, inte hade förlustanmälts och därmed inte var registrerade i SIS II eller Interpols databas när handlingarna beslagtogs.

Av de 323 passen skickades i vart fall 109 stycken från svenska utlandsmyndigheter utanför EU/Schengenområdet, varav 54 stycken från Turkiet. Av de 109 passen var det i 93 fall fråga om autentiska pass, varav 46 skickades från Turkiet.

Det ska i detta sammanhang noteras att de pass som upptäcks vid de externa gränserna i EU/Schengenområdet rapporteras av medlemsländerna till EU:s gemensamma gränskontrollbyrå Frontex. Detta innebär att de svenska pass som har skickats från dessa länder även ingår i den statistik som Frontex för över upptäckta dokument (se närmare om Frontex i avsnitt 5.5). På motsvarande sätt kan det med stor sannolikhet förhålla sig med de svenska pass som skickats från beskickningarna i Turkiet; dessa kan alltså ingå i den statistik som turkiska myndigheter har lämnat och som jag återkommer till i avsnitt 5.6.3.

5.5 Statistikuppgifter från Frontex angående dokumentmissbruk

5.5.1 Uppgifter ur Frontex officiella publikationer

Frontex är EU:s gemensamma gränskontrollbyrå, som bl.a. har till uppgift att samordna medlemsstaternas gränskontroll. Organisationens avdelning Frontex Risk Analysis Unit har sammanställt information och gjorda analyser i den officiella publikationen *Annual Risk Analysis 2014*, i vilken utvecklingen och trender avseende situationen kring EU-medlemsstaternas externa gränser analyseras. I de officiella kvartalsrapporterna som upprättas av nämnda avdelning ges en överblick av den irreguljära migrationen vid EU:s externa gränser. Den information som rapporterna bygger på har inhämtats från Frontex Risk Analysis Network (FRAN), i vilket medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter samverkar, och dess undergrupp European Union Document-Fraud Risk Analysis (EDF-RAN). Med medlemsstater avses de 28 EU-medlemsstaterna

samt tre ytterligare länder som ingår i Schengensamarbetet. Med begreppet EU/Schengenområdet som används nedan avses dessa samtliga 31 länder.

I rapporten *Annual Risk Analysis 2014* beskriver Frontex problematiken rörande missbruk av dokument vid dessa yttre gränser (a.a. s. 26 ff). Frontex konstaterar att missbruk av dokument kan avse både användandet av falska och autentiska dokument. Användandet av falska dokument kan i sin tur avse dokument som är rena förfalskningar, men också äkta dokument som har blivit manipulerade. Missbruk av autentiska dokument kan i sin tur avse dels dokument som utfärdats på felaktiga grunder, dels dokument som används av annan än den rättmätige innehavaren, s.k. look-alike. Frontex anför att missbruket av EU-medlemsstaters pass är särskilt oroande, bl.a. eftersom personer som missbrukar sådana dokument är föremål för mindre stränga kontroller vid de externa gränserna. Det konstateras att moderna dokument är svårare att förfalska och producera än vad som tidigare varit fallet och att missbruket av autentiska dokument istället har ökat. Av statistik från EDF-RAN framgår enligt Frontex att under 2013 upptäcktes närmare 10 000 personer som försökte att ta sig in i EU/Schengenområdet från tredje land genom dokumentmissbruk, vilket är en ökning med 24 procent jämfört med 2012. Enligt Frontex är en viss del av denna ökning hänförlig till att fler länder ingick i EDF-RAN under 2013 än tidigare år samt även till mer konsekvent rapportering. Frontex poängterar emellertid att det finns belägg för en betydande ökning av upptäckter av dokumentmissbruk i hela EU, särskilt avseende autentiska dokument. Under 2012 uppgick missbruket av autentiska pass, använda av en s.k. look-alike till 24 procent av det totala upptäckta missbruket av pass, medan motsvarande siffra för 2013 hade stigit till 28 procent.

I rapporten gör Frontex den prognosen att missbruk av autentiska resedokument vid inresa till Schengenområdet sannolikt kommer att öka, bl.a. på grund av säkerhetsnivån avseende moderna resedokument och striktare migrationsregler. Enligt Frontex uppfattning kommer VIS-systemet, som ska vara till fullo infört under 2014 och 2015, att motverka en del av detta missbruk, eftersom resanden med Schengenvisum systematiskt ska kontrolleras vid gränserna (genom bl.a. kontroll av fingeravtryck). Frontex anför dock att kontroll av personer med dessa visum kan resultera i en ökning av missbruk av

andra dokument där biometrin inte kontrolleras vid inresa till Schengenområdet (a.a. s. 67).

I rapporten har Frontex samlat statistiska uppgifter, vilka baseras på data från FRAN och EDF-RAN t.o.m. den 10 februari 2014 (a.a. 69 ff).

Av dessa uppgifter framgår att under 2013 upptäcktes 9 804 personer som försökte att resa in i EU eller Schengenområdet från tredje land med falska handlingar (a.a. tabell nio s. 77). Av dessa personer försökte 72 procent resa in med flyg, medan 22 procent respektive 6,3 procent försökte resa in över landgränsen eller havsgränsen.

Nedan följer två tabeller som visar statistik sammanställd av Frontex. I tabell 5.6 återfinns statistik över antalet upptäckta fall av dokumentmissbruk under åren 2011-2013 (statistiken återfinns i nämnda rapport i Annex Table 10, s. 77). Tabellen visar vilka nationaliteter de missbrukade dokumenten är utställda på samt vilken dokumenttyp som är vanligast för varje nationalitet. I tabell 5.7 finns statistik över de vanligaste förfalskade dokumenttyperna och vilken typ av förfalskning som är vanligast förekommande för varje dokumenttyp. Det förhållandet att antalet personer som upptäcktes med falska handlingar vid inresa till EU/Schengenområdet är lägre än antalet upptäckta fall av dokumentmissbruk har sannolikt sin förklaring i att en person i vissa fall åberopar mer än ett dokument vid inresa t.ex. ett förfalskat pass med förfalskade stämplat eller förfalskat visum.

Tabell 5.6 Upptäckt dokumentmissbruk vid inresa till EU eller Schengen-området utifrån dokumentens nationalitet

Land	2011	2012	2013	Andel (%)	Vanligaste dokumenttyp
Grekland	276	2 137	1 418	13	Stämplat (54 %)
Frankrike	586	688	1 270	11	Pass (40 %)
Italien	812	982	1 114	9,8	Identitetskort (28 %)
Spanien	614	487	763	6,7	Uppehållstillstånd (35 %)
Tyskland	352	434	588	5,2	Uppehållstillstånd (31 %)
Turkiet	203	247	461	4,1	Pass (82 %)
Belgien	307	249	458	4	Pass (78 %)
Sverige	95	143	390	3,4	Pass (78 %)
Bulgarien	148	125	262	2,3	Identitetskort (46 %)
Polen	462	233	243	2,1	Stämplat (50 %)
Övriga	3 130	3 464	4 357	38	Pass (77 %)
Totalt	6 985	9 189	11 324	100	

Tabell 5.7 Vanligaste typerna av missbrukade dokument

Dokumenttyp	2011	2012	2013	Andel (%)	Typ av förfälskning
Pass	2 743	3 171	5 251	46	Autentiska pass som förfälskats (40 %)
Uppehållstillstånd	1 234	1 370	1 768		Helförfälskningar (37 %)
Stämplat	927	2 675	1 438	13	Helförfälskningar (86 %)
Identitetskort	994	944	1 338	12	Helförfälskningar (43 %)
Visum	736	762	1 280	11	Helförfälskningar (56 %)
Övrigt	351	267	249	22	Helförfälskningar (57 %)
Totalt	6 985	9 189	11 324	100	

Det totala antalet upptäckta fall av dokumentmissbruk ökade med drygt 4 000 fall mellan 2011 till 2013. Missbruk av pass ökade med ca 2 500 fall.

Under 2013 var grekiska dokument vanligaste förekommande bland missbrukade dokument, och att den vanligaste förekommande grekiska dokumenttypen utgjordes av stämplat. Därefter följde franska dokument och av dessa var pass den vanligaste förekommande dokumenttypen. På tredje plats återfanns italienska dokument, bland dessa var identitetskort det vanligaste missbrukade dokumentet. Svenska dokument återfanns på åttonde plats med 390 upptäckta fall

av dokumentmissbruk, varav 78 procent, eller 303 stycken, utgjordes av pass. Frontex har på förfrågan uppgett att övriga dokument utgjordes av uppehållstillståndsbevis, identitetskort, stämpelar och visum. Upptäckta fall av missbruk av svenska dokument ökade med sammanlagt 300 stycken fall mellan åren 2011 och 2013.

Under de aktuella åren har pass varit den vanligast förekommande dokumenttypen i de upptäckta fallen av dokumentmissbruk. Det ska noteras att siffrorna gällande pass inkluderar alla typer av pass, dvs. vanliga pass, särskilda pass och främlingspass.

I den sista kvartalsrapporten för 2013, *FRAN Quarterly Quarter 4 October–December 2013*, återfinns ytterligare information angående de 5 251 upptäckta pass som under 2013 var föremål för dokumentmissbruk (a.a. *Annex Table 10 och Annex table 11A s. 21f*). Även denna information baseras på data från FRAN och EDF-RAN t.o.m. den 10 februari 2014 (a.a. s. 12).

Tabell 5.8 Missbrukade pass utifrån typ av förfalskning 2013

Typ av förfalskning	Q1	Q2	Q3	Q4	Totalt 2013	Den vanligaste nationaliteten hos dokumenten Q4
Autentiska pass som förfalskats	447	521	545	591	2 104	Algeriet (8,5 %)
Autentiska pass	480	421	500	407	1 808	Frankrike (14 %)
Helförfalskade pass	149	176	206	191	722	Turkiet (39 %)
Utan uppgift	150	139	115	105	509	Frankrike (16 %)
Stulna tomma passböcker	32	24	16	30	102	Tyskland (47 %)
"Pseudo"-pass	3	2	0	1	6	Okänd (100 %)
Totalt	1 261	1 283	1 382	1 325	5 251	Franska (10 %)

Tabell 5.9 Missbruk avseende pass med fokus på typ av missbruk och passens nationalitet

Pass	Totalt 2013	Påstådd nationalitet hos användaren fjärde kvartalet 2013
Frankrike- autentiska	248	Frankrike (26 %)
Sverige - autentiska	220	Syrien (64 %)
Turkiet – helförfalskade	213	Syrien (89 %)
Frankrike- autentiska som förfalskats	135	Marocko (30 %)
Algeriet- autentiska som förfalskats	129	Syrien (44 %)
Mali -autentiska	117	Inte specificerat (79 %)
Storbritannien- autentiska som förfalskats	110	Afghanistan (50 %)
Albanien -autentiska som förfalskats	92	Albanien (60 %)
Syrien-autentiska som förfalskats	91	Syrien (96 %)
Spanien -autentiska	77	Marocko (69 %)
Övriga	3 820	Inte specificerat (18 %)
Totalt	5 251	Syrien (22 %)

Av tabell 5.8 följer att under 2013 var autentiska pass som hade förfalskats den vanligaste formen av passmissbruk. Därefter följde missbruk av helt autentiska pass, dvs. äkta handlingar som antingen har utfärdats på felaktiga grunder eller används av annan person än den rättmätige innehavaren.

Av tabell 5.9 följer att franska autentiska pass var det enskilda pass och dokumenttyp som var mest frekvent förekommande med 248 upptäckta fall av sammanlagt 5 251 fall av passmissbruk under året. Därefter följde svenska autentiska pass, med 220 fall av upptäckt missbruk. Frontex har på förfrågan uppgett att i 28 av de 220 upptäckta fallen var det fråga om missbruk av provisoriska pass. Frontex har även uppgett att det i samtliga fall var fråga om look-alike-missbruk av svenska pass. Frontex har senare reviderat siffran 220 till 215 fall (se avsnitt 5.4.2.). Under kvartal fyra var 64 procent av användarna av svenska pass syriska medborgare.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras gällande svenska dokument. Mellan åren 2011 och 2013 ökade antalet upptäckta fall av missbruk av svenska dokument med sammanlagt ca 300 fall. Under 2013 upptäcktes 390 svenska dokument, varav 78 procent, eller ca 303 stycken, utgjordes av pass. Av dessa 303 pass var det i 215 fall (efter revidering gjord av Frontex) fråga om av missbruk av

autentiska pass genom look-alike-användning och i resterande fall var det fråga om förfälskningar.

Frontex har för första och andra kvartalet 2014 publicerat kvartalsrapporter. I rapporten *FRAN Quarterly 2014 Quarter 2 April–June 2014* återfinns uppgifter från båda dessa kvartal. Uppgifterna grundar sig på FRAN och EDF-RAN data från EU:s 28 medlemsländer och tre Schengenassocierade länder till och med 18 augusti 2014 (a.a. s. 37). Av rapporten framgår 4 697 personer upptäcktes som försökte att resa in i EU/Schengenområdet med falska handlingar (a.a. s. 46). Av dessa personer upptäcktes 3 224 stycken vid inresa via flyg, 1 205 personer vid landgräns och 237 personer vid havsgräns. Av de 4 697 personerna var personer av syrisk nationalitet den enskilt största gruppen. I rapporten återfinns också uppgifter gällande upptäckt av dokumentmissbruk vid medlemsstaternas gränskontroller avseende pass och andra sorters resedokument (a.a. s. 47). Av uppgifterna framgår att under första halvåret 2014 upptäcktes 2 420 fall av dokumentmissbruk avseende pass, 714 fall av missbruk avseende uppehållstillståndsdokument, 687 fall av missbruk avseende visum, 681 fall av missbruk avseende identitetskort, 562 fall av missbruk av stämplor och 128 fall av missbruk av övriga dokument. I tabellerna nedan anges vilka former av missbruk av pass som upptäcktes under första kvartalet 2014 samt vilka länders pass som var vanligast förekommande i detta sammanhang (a.a. s.47f)

Tabell 5.10 Missbrukade pass utifrån typ av förfälskning – första och andra kvartalet 2014

Typ av förfälskning	Kvartal 1	Kvartal 2	Totalt
Förfälskade autentiska pass	490	474	964
Autentiska pass	376	459	835
Helförfälskade pass	165	178	343
Inga detaljer	116	133	249
Stulna tomma passböcker	17	11	28
Pseudo	0	1	1
Totalt	1 164	1 256	2 420

Tabell 5.11 Missbruk avseende pass med fokus på typ av missbruk och passens nationalitet – första och andra kvartalet 2014

Pass	Kvartal 1	Kvartal 2	Påstådd nationalitet hos användaren kvartal 2
Marocko - autentiska	17	134	Syrien (90 %)
Israel - förfalskade	7	48	Israel (94 %)
Frankrike - autentiska	48	44	Inte specificerad (27 %)
Sverige - autentiska	42	41	Syrien (63 %)
Spanien - autentiska	32	41	Syrien (29 %)
Nigeria - förfalskade	21	33	Nigeria (94 %)
Frankrike - förfalskade	24	28	Syrien (18 %)
Marocko - förfalskade	20	28	Syrien (64 %)
Algeriet - förfalskade	19	25	Algeriet (72 %)
Turkiet - helförfalskade	45	24	Syrien (88 %)
Övriga	889	810	Inte specificerad (13 %)
Totalt	1 164	1 256	Syrien (24 %)

Av tabell 5.10 följer att under första halvåret 2014 var missbruk av förfalskade autentiska pass den vanligaste missbruksformen bland pass, följt av missbruk av helt autentiska pass och helförfalskade pass.

Enligt tabell 5.11 var marockanska autentiska pass var det enskilda pass och dokumenttyp som var mest frekvent förekommande bland de sammanlagt 2 420 fallen av upptäckta fall av missbruk av pass under den aktuella perioden. Det fjärde vanligaste missbrukade passet var svenska autentiska pass, med sammanlagt 83 fall av upptäckt missbruk (av 2 420 fall). Det kan konstateras att bland missbruk av autentiska pass var svenska pass det tredje vanligaste passet.

5.5.2 Rapport angående look-alike-missbruk

Frontex har lämnat en rapport om look-alike-missbruk⁶. Rapporten baseras på uppgifter från EDF-RAN t.o.m. 27 juni 2014.

Under 2013 upptäcktes 1 763 pass och identitetskort av EU:s medlemsländer samt Schengenassocierade länder vid de externa

⁶ Frontex, *Swedish passport abuse at the external air borders of the European Union*, daterad 10 juli 2014, Reg.No 12520/2014

gränserna. För första kvartalet 2014 uppgick detta antal till 406 handlingar. Mer än 75 procent av handlingarna utgjordes av pass, varav vissa innehöll uppehållstillståndskort eller viseringar, medan resterande del utgjordes av identitetskort. Nedan följer en tabell som utvisar antalet upptäckta pass och identitetskort som användes av look-alikes under 2013 och första kvartalet 2014.

Tabell 5.12 Upptäckta dokument missbrukade genom look-alike-användning vid inresa till EU/Schengenområdet

Typ av dokument och nationalitet	2013	2014 – första kvartalet
Pass	1 392	308
Sverige	215	41
Övriga	1 177	267
Identitetskort	371	98
Sverige	10	3
Övriga	361	95
Totalt	1 763	406

Av 1 763 dokument som upptäcktes under 2013 utgjordes 1 161 stycken av dokument som hade utfärdats av något av medlemsländerna i EU/Schengenområdet. Motsvarande siffra för första kvartalet 2014 uppgick till 275 stycken. Under 2013 upptäcktes 215 svenska pass (dvs. de pass som återfinns i tabell 5.9 och behandlas i avsnitt 5.5.1) och 10 svenska identitetskort som användes av en look-alike. Endast franska dokument var vanligare förekommande i fråga om look-alike-missbruk. Av samtliga 1 161 dokument som utfärdats av medlemsländerna i EU/Schengenområdet, och som missbrukades genom look-alike-användning under 2013 utgjorde franska och svenska dokument 45 procent; 19 procent utgjordes av svenska dokument.

När det gäller nationaliteten på de personer som använt sig av look-alike-dokument under 2013 var den största gruppen av okänd nationalitet (324 personer), därefter följde marockaner (289 personer) och syrier (287 personer). Av de 287 personer av syrisk nationalitet upptäcktes 126 av dessa med svenska dokument.

Flertalet av personerna som upptäcktes med svenska dokument reste från flygplatser i Istanbul. Av samtliga personer som upptäcktes med ett svenskt pass hade 18 procent Arlanda flygplats som

sin destination, medan 35 procent hade andra nordeuropeiska flygplatser som resmål.

I samband med flygresor inom Schengenområdet upptäcktes 332 pass och 174 identitetskort som missbrukades genom look-alike-användning under 2013. Motsvarande antal för första kvartalet 2014 uppgick till 76 pass respektive 22 identitetskort. Det land som hade utfärdat flest av dessa handlingar var Bulgarien. Därefter följde Sverige med 50 pass och 12 identitetskort. Av de personer som upptäcktes med svenska handlingar på flygresor inom Schengenområdet var den vanligaste nationaliteten syrier (21 personer).

5.6 Uppgifter om upptäckta fall av missbruk av svenska pass från utländska gränskontrollmyndigheter

Som ett led i arbetet med uppdraget har jag besökt Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Grekland och Turkiet. I samtliga länder har besök gjorts hos det departement som ansvarar för passfrågor. Besök har även ägt rum på varje lands största flygplats, där möten har skett med landets gränspolis. Nedan redovisas i korthet vilken information som lämnats om svenska pass av företrädarna för myndigheterna i respektive land. Observera att samtliga länder inom Schengen rapporterar statistiken angående upptäckta fall av dokumentmissbruk till Frontex, varför siffrorna nedan med största sannolikhet ingår i Frontex statistik över upptäckta fall av dokumentmissbruk.

5.6.1 Uppgifter från nordiska länder

Gränspolisen på Köpenhamns flygplats har uppgett följande. Under 2013 var av upptäcktes totalt 873 fall av dokumentmissbruk. De vanligaste var italienska dokument(198 fall). I dessa fall rörde det sig oftast om förfälskade pass, id-kort och uppehållstillståndshandlingar. De näst vanligaste var svenska dokument, där 117 fall av missbruk upptäcktes. 106 av dessa avsåg missbruk av äkta dokument, företrädesvis pass, och användarna var främst av syrisk, somalisk eller irakisk nationalitet. På tredje plats återfanns grekiska dokument (66 fall).

Gränspoliserna vid Gardemoen flygplats i Oslo har uppgett följande angående upptäckt dokumentmissbruk. Under 2013 var grekiska dokument de vanligaste förekommande missbrukade dokumenten (46 fall), följt av italienska dokument (39 fall). De tredje vanligaste var svenska dokument, 37 fall upptäcktes. Den vanligaste missbruksformen för svenska dokument var look-alike-användning av pass, medan det för de italienska och grekiska dokumenten företrädesvis var fråga om missbruk av förfalskade dokument, såsom identitetskort eller pass. De tio vanligaste förekommande nationaliteterna bland de missbrukade dokumenten svarade för 176 fall av upptäckt dokumentmissbruk.

Gränspoliserna vid Helsinki-Vantaa flygplats har uppgett följande. Under 2013 upptäcktes 44 fall av look-alike-missbruk av resehandlingar. I sex fall var det fråga om svenska pass. Under 2014 hade det t.o.m. början av september 2014 upptäcktes 28 fall av look-alike-missbruk, varav det i tre fall var fråga om missbruk av svenska pass. Enligt den finska gränspoliserna vid flygplatsen är inte de svenska dokumenten de vanligaste förekommande missbrukade dokumenten.

5.6.2 Uppgifter från andra europeiska länder

Gränspoliserna på Schiphol flygplats i Nederländerna har uppgett följande. Under första halvåret 2014 upptäcktes 607 fall av dokumentmissbruk. Fallen avsåg 381 misstänkta personer. Den vanligaste nationaliteten bland de missbrukade dokumenten var italienska dokument (84 stycken). Därefter följde brittiska dokument, (40 stycken) och grekiska dokument (39 stycken). Svenska dokument var det sjätte vanligaste missbrukade dokumentet med 28 upptäckta fall. Dessa 28 dokument brukades av sammanlagt 21 personer. Av de 28 dokumenten utgjordes majoriteten, 15 stycken, av vanliga pass. Resterande del utgjordes främst av identitetskort, främlingspass och uppehållstillståndskort. Av de 15 passen användes 11 stycken av en s.k. look-alike, medan övriga var förfalskade på olika sätt. Den vanligaste avreseorten för personerna som missbrukade svenska dokument var Istanbul följt av Kairo och Dubai. Amsterdam var den vanligaste destinationen för denna grupp, följt av Stockholm och Göteborg. Av statistiken framgår att antalet fall av misstänkt missbruk av svenska dokument ökade under 2014

jämfört med föregående år. Under hela 2013 upptäcktes 24 svenska dokument att jämföra med 28 fall under första halvåret 2014.

Nederländska myndigheter har även tillhandahållit statistik avseende upptäckt passmissbruk vid samtliga gränskontroller i landet. Av statistiken framgår att antalet upptäckta fall av missbruk av svenska pass har varierat de senaste åren. Under 2013 utgjorde svenska pass 85 procent av upptäckta fall av look-alike-missbruk av pass medan motsvarande andel för 2012 respektive 2011 var 30,8 procent. För perioden januari-juli 2014 utgjorde svenska pass 66,7 procent av de upptäckta fallen av look-alike-missbruk av pass.

Greklands polis har lämnat följande uppgifter. Under perioden januari t.o.m. oktober 2014 upptäcktes 266 fall av misstänkt dokumentmissbruk på Athens flygplats bland personer som avsåg resa till andra länder inom EU eller Schengenområdet. Av dessa var det i 13 fall fråga om svenska dokument. Under samma period greps 96 personer misstänkta för människosmuggling, varav nio stycken var svenska medborgare. Det är vanligt förekommande att resehandlingar hittas slängda på t.ex. flygplatsens toaletter. Under 2014 t.o.m. oktober upphittades 343 svenska resehandlingar på flygplatsen, varav största delen utgjordes av pass, men även identitetskort och främlingspass förekom. Det misstänks att handlingarna har slängts av personer som försökt resa med dessa, men som har riskerat upptäckt och därför gjort sig av med handlingarna.

5.6.3 Statistik från turkiska myndigheter

Turkiet har sammanlagt 151 gränsövergångar. Av dessa är Atatürk-flygplatsen i Istanbul den största gränskontrollen.

Enligt statistik tillhandahållen av turkisk polis greps 5 378 personer på flygplatsen under 2013 misstänkta för dokumentmissbruk. Detta är en ökning jämfört med 2012 då 2 980 personer greps i anledning av denna misstanke.

Av de tio vanligaste missbrukade dokumenten som upptäcktes på Atatürk-flygplatsen under 2013 var dokument av fransk nationalitet vanligaste förekommande med 941 upptäckta fall. Därefter följde svenska dokument (860 stycken) och tyska dokument (756 stycken).

Under 2013 upptäcktes 626 personer som försökte använda sig av svenska dokument vid passage av den turkiska gränskontrollen

på Atatürk-flygplatsen. Det förhållandet att antalet missbrukade dokument (860 stycken) är större än antalet personer beror sannolikt på att en person i vissa fall kan ha åberopat fler än ett dokument. En person som åberopar ett felaktigt pass kan exempelvis även uppvisa ett identitetskort som antingen är förfalskat eller som tillhör samma person som passet är utställt på. Svenska pass (samtliga sorters pass) torde ha använts av majoriteten av dessa 626 personer, eftersom Turkiet inte accepterar endast svenska identitetskort för in- och utresa. I siffran 626 personer kan dock även t.ex. ingå personer som åberopar ett svenskt uppehållstillståndskort tillsammans med ett annat lands pass.

Under 2014 t.o.m. den 25 augusti greps 4 795 personer på flygplatsen misstänkta för dokumentmissbruk. Av de tio vanligaste missbrukade dokumenten som upptäcktes under denna period var syriska dokument vanligaste förekommande med 557 upptäckta fall. Därefter följde franska dokument (516 stycken) och svenska dokument (454 stycken). Under perioden upptäcktes 327 personer med svenska dokument, vilket är minskning jämfört med samma tid 2013 då motsvarande siffra var 391 personer.

Av de svenska dokument som upptäcktes t.o.m. den 25 augusti 2014 på Atatürk-flygplatsen (454 dokument) var det i ca hälften av fallen (234 fall) fråga om look-alike-missbruk av pass.

Majoriteten av de personer som under 2014 upptäcktes med svenska dokument reste direkt från Istanbul. Den vanligaste tänkta destinationen för dessa personer var Stockholm följt av Köpenhamn.

5.7 Information från olika aktörer gällande missbruk av svenska pass och handel med dessa pass

Det har från olika aktörer framförts att det förekommer en utbrett missbruk av svenska pass och en handel med svenska pass, både i Sverige men även i andra länder. I detta avsnitt redovisas uppgifter som olika aktörer lämnat som rör dessa delar. Informationen rör både uppgifter om handel med svenska pass, men även andra uppgifter som de olika aktörerna har lämnat om förekomst av missbruk av svenska pass redovisas.

5.7.1 Uppgifter från Polisen

Dåvarande Rikskriminalpolisens promemoria gällande pass

Dåvarande Rikskriminalpolisen bedrev under 2013 ett arbete i syfte att analysera problembilden gällande svenska pass som redovisas i en promemoria⁷.

I promemorian framförs följande angående omfattningen av missbruket. Svenska pass är med hänsyn till sin utformning mycket svåra att förfälska, varför svenska pass istället missbrukas genom att en annan person än den rättmätige passinnehavaren använder passet för resa, ett tillvägagångssätt som brukar benämnas look-alike. Det anges att svenska pass missbrukas samband med människosmuggling och illegal invandring till EU och Sverige. Enligt uppgift är inköpspriset för ett svenskt pass från passets ägare 2 000 – 5 000 kronor, medan försäljningspriset i senare led uppgår till 80 000 kronor. Ett smugglingspaket inkluderande ett svensk pass (reseplanering, biljetter och dokument), kan uppgå till 300 000 kronor. En av de mest frekventerade migrationsrutterna till EU och Sverige löper via Turkiet.

Enligt dåvarande Rikskriminalpolisen är det allmänt känt att missbruk av svenska pass sker utan risk för restriktioner eller påföljd, och att de personer som lånar ut eller säljer sina pass är införstådda med att detta inte medför några negativa konsekvenser.

Det anges att det även sker ett omfattande missbruk av svenska pass som tillhör minderåriga, vilket enligt dåvarande Rikskriminalpolisen innebär en risk för att barn utsätts för både människosmuggling och människohandel eftersom det inte sker någon kontroll av om den person som reser med barnet verkligen är släkt med barnet.

Dåvarande Rikskriminalpolisen uppger att svenska pass missbrukas inte bara av de personer som frekvent ansöker om nytt pass, utan det stora antalet pass som missbrukas härrör från de som ansöker om och säljer ett fåtal pass.

⁷ Rikskriminalpolisens promemoria daterad den 19 mars 2014 (diarienummer A126.998/2014)

Uppgifter om nätverk i Sverige som handlar med svenska pass

Polisen har i en underrättelserapport som jag har tagit del av beskrivit handeln med svenska pass.

Nätverk som bedriver handel med svenska pass är enligt rapporten verksamma i hela landet, även om de är vanligast förekommande i södra och mellersta Sverige. Kartläggningen av nätverken visar på en omfattande kriminalitet och ett flertal nätverk som handlar med pass har kartlagts. I rapporten anges att nätverken säljer passen vidare till andra nätverk som bedriver människosmuggling, men att det även förekommer att människosmugglingsnätverk själva köper upp pass. Flera nätverk har enligt rapporten kopplingar till annan brottslighet, t.ex. narkotika- eller vapensmuggling, och det förekommer att personer som är knutna till nätverken är s.k. livsstilskriminella. Enligt rapporten kan det antas att personer utomlands förses med svenska pass med hjälp av sina släktingar för look-alike-användning i syfte att resa till Sverige, men sannolikt förekommer detta endast i begränsad omfattning. Det stora antal nätverk som handlar med svenska pass eller som använder pass i samband med människosmuggling bekräftar enligt rapporten istället att organiserad brottslighet i huvudsak ligger bakom missbruket av svenska pass.

5.7.2 Uppgifter från Frontex angående handel med svenska pass

Frontex har på förfrågan lämnat uppgifter om handel med svenska dokument samt om den operation som Frontex utförde på Arlanda flygplats under 2012-2014.⁸ Under denna operation fanns s.k. guest officers på plats vid gränskontrollen och genomförde frivilliga djup-intervjuer med migranter.

⁸ Uppgifterna återfinns i rapporten *Swedish passport abuse at the external borders of the European Union*, daterad 10 juli 2014 . se avsnitt 5.5.2.

Uppgifter om handel med svenska pass

Enligt Frontex har personer med flera olika nationaliteter upptäckts med svenska dokument. De flesta är syrier, men personer av irakisk, somalisk eller iransk nationalitet förekommer också i detta sammanhang.

Kostnaden för en smuggling som inkluderar ett svenskt pass uppgår per person enligt Frontex till mellan 7 000 och 10 000 Euro från Istanbul till Stockholm. Denna summa täcker kostnaden för dokument, flygresan och medföljande smugglare på planet.

Centrum för handeln med svenska resedokument verkar enligt Frontex vara Turkiet, särskilt Istanbul, och involverar främst personer av syrisk nationalitet som önskar resa in i EU via flyg.

Frontex hävdar att det inte går att dra den slutsatsen att smugglarnätverk nödvändigtvis specialiserar sig på att tillhandha en särskild typ av dokument. I de fall då svenska dokument föredras är detta enligt Frontex troligen hänförligt till att smugglarna har naturliga band till Sverige och är del av, eller har förbindelser med grupper som kan förse dem med dessa dokument.

Intervjuer med migranter på Arlanda

De intervjuer som genomfördes på Arlanda i Frontex regi ägde rum i perioder från fjärde kvartalet 2012 till och med det första kvartalet under 2014. Arabisktalande s.k. guest officers genomförde under perioden ett antal intervjuer med migranter på flygplatsen. Det framgår inte av uppgifterna hur urvalet av de tillfrågade har gjorts, hur många som har tillfrågats eller hur många av de tillfrågade som har svarat på frågorna. Nedan redovisas de uppgifter som Frontex har lämnat angående innehållet i intervjuerna och Frontex analys av denna information.

Majoriteten av de intervjuade personerna som hade missbrukat svenska pass för att resa till Sverige var syrier, som anlände från turkiska flygplatser, nästan uteslutande från Atatürk-flygplatsen respektive Sabiha Gökçen. Det var dock endast ett fåtal syrisk migranter som faktiskt visade ett svenskt pass vid intervjutillfällena. I ett flertal fall uppgav migranterna att de hade fått röda pass, vilka de antingen hade förstört eller lämnat tillbaka till den medföljande smugglaren under flygresan. Detta indikerar enligt Frontex att migranterna

antagligen använde sig av ett pass utfärdat av ett EU-land, men det inte är möjligt att fastslå passens nationalitet.

Samtliga intervjuade personer vidgick att de hade anlitat smugglare för att få tillgång till ett resedokument. De uppgav att de hade fått kontakt med smugglare på ett flertal olika sätt; bl.a. genom rekommendation av personer i Syrien, efter att ha anlänt till Istanbul och då särskilt Aksaray-området, eller genom att söka på Internet. De flesta migranter verkade ha fått tillgång till ett pass efter en kort tid, vanligen efter några dagar eller några veckor som längst. Den vanligaste typen av dokumentmissbruk var användningen av look-alike-pass. Några av migranterna uppgav att smugglarna ofta hade tillgång till ett stort antal svenska pass.

Frontex anför att en analys av migranternas berättelser indikerar att de missbrukade dokumenten verkar ha levererats till smugglarna, eftersom de inte innehöll några turkiska inresestämplar, och att smugglarna tycks ha tillgång till ett stort antal äkta svenska pass. Eftersom smugglarna uppenbarligen har tillgång till ett tillräckligt stort antal pass för att kunna åstadkomma välliknande matchningar mellan den rättmätige innehavaren och den migrant som ska använda passet möjliggör detta enligt Frontex för smugglarna att missbruka dokumenten genom look-alike-användning.

Frontex hävdar att missbruk av svenska pass genom look-alike-användning är en metod som föredras av smugglarna av två skäl. För det första undviks den svåra processen att förfalska ett äkta pass eller tillverka ett falskt pass. Svenska pass innehåller ett flertal säkerhetsdetaljer och det är därför mycket svårt att förfalska eller tillverka ett falskt svenskt pass som ens passerar de grundläggande äkthetskontrollerna. För det andra är det inte alltid enkelt för flygbolagens personal eller gränskontrollanter att identifiera en person som använder sig av ett look-alike-pass. Detta kompliceras ytterligare av att migranterna verkar kunna säga vissa ord på svenska efter att ha blivit upplärda av smugglaren, vilket enligt Frontex får det att framstå som personen ifråga verkligen är en svensk medborgare.

Frontex har inte möjlighet att fastslå identiteterna på de rättmätiga innehavarna av de svenska pass som har upptäckts. För att det ska finnas en likhet mellan passinnehavarna och de personer av de etniska ursprung som använder sig av svenska pass som genom look-alike-missbruk, är det enligt Frontex högst troligt att de rättmätiga passinnehavarna är av samma etniska ursprung som mig-

ranterna. Frontex anför att det finns omständigheter som tyder på att svenska medborgare är aktivt involverade i att förse smugglare eller migranter med sina egna svenska dokument.

Enligt Frontex uppfattning verkar det som att lättheten för en svensk medborgare att få ett nytt pass är en faktor som är av betydelse när smugglare föredrar att använda sig av svenska pass. Enligt Frontex inte finns något som tyder på att svenska medborgare förser migranter med pass på ideell basis, utan Frontex anför att det snarare framstår som en tjänst för vilken den rättmätige pass-innehavaren får betalt. De höga priser som har nämnts för ett smugglingspaket inkluderande ett svenskt pass, visar detta enligt Frontex.

5.7.3 Uppgifter från turkiska myndigheter och andra aktörer i Turkiet angående svenska pass och handel med pass

Turkiska myndigheter

I detta avsnitt samlas den information som de besökta turkiska myndigheterna har lämnat.

Turkiska myndigheter har inte särskilt uppmärksammat att svenska pass missbrukas i större omfattning än andra länders pass. De uppger att de länders pass som har rykte om sig att vara lättare att resa med, missbrukas i större omfattning än andra länders pass.

Enligt turkisk polis kan det vara svårt för polisen att upptäcka fall där svenska pass missbrukas genom look-alike-användning, eftersom polisen har svårt att kontrollera om personen t.ex. talar svenska. Det krävs enligt turkisk polis att det finns en välgrundad misstanke om dokumentmissbruk för att hindra en resenär från att resa vidare, eftersom man riskerar att flyg försenas i onödan innan det är klarlagt om det är fråga om ett brott eller inte.

Det har skett en ökning av antalet personer, främst av syrisk nationalitet, som befinner sig illegalt i landet. Turkisk polis har uppgett att skälen till denna ökning bl.a. är att landet är ett s.k. transitland mellan Europa och Asien samt att landet gränsar till flera oroshärdar, t.ex. Syrien och Irak.

Polisen i Ankara har i sitt arbete rörande organiserad människosmuggling inte kommit i kontakt med svenska pass eller fått uppgifter om att svenska pass har använts vid människosmuggling.

Polisen i Istanbul har vid ett tillslag mot ett misstänkt människo-smugglingsnätverk påträffat cirka 1 000 pass som sannolikt skulle användas för smuggling. Av de påträffade passen var 58 stycken svenska pass. Samtliga pass har skickats för teknisk undersökning, men polisen tror att de svenska passen är äkta och således skulle användas som look-alike-pass. En domstolsprocess pågår nu i anledning av detta tillslag. De misstänka smugglarna är iranska och turkiska medborgare och nätverket var verksamt i stadsdelen Aksaray i Istanbul. Priset för att anlita detta nätverk skulle enligt uppgift uppgå till 10 000–12 000 Euro, vilket inkluderar bl.a. pass. Efter tillslaget har polis noterat att priset för ett smugglingspaket har ökat.

Enligt uppgift stjäls passen utanför hotell i Istanbul. Det förekommer också att utländska medborgare säljer sina pass på plats i Istanbul för 600–1 000 Euro. Priset för ett smugglingspaket uppgår ofta till 8 000–10 000 Euro, men kan även vara högre om t.ex. falska kreditkort ingår i paketet. Priserna skiljer sig dock åt för olika länders pass. Enligt gränspolisen vid Atatürk-flygplatsen uppgår ofta personer som försökt resa ut ur Turkiet med look-alike-pass att passet har köpts i stadsdelen Aksaray.

Enligt turkisk polis är svenska pass generellt sett dyrare att förvärva på den svarta marknaden än andra länders pass och personer av syrisk nationalitet föredrar att använda sig av svenska pass för resa till Europa.

Enligt turkisk lag måste en person som reser in eller ut ur Turkiet vara innehavare av ett giltigt pass. Påföljden för brott mot denna regel är normalt ett bötestraff samt deportation och inreseförbud i landet för en tid mellan ett till fem år. Om en person vid en turkisk gränskontroll uppvisar ett felaktigt pass skickas ärendet vidare från gränspolisen till åklagare. Passet beslagtas och skickas för teknisk undersökning om det finns misstanke om att passet är förfalskat. Även pass som misstänks ha missbrukats genom look-alike-användning tas i beslag. Det krävs inte att passet är anmält som stulet eller förkommet för att denna åtgärd ska kunna vidtas. Beslaget kvarstår till dess att förundersökningen är färdigställd. Passet skickas därefter till det lands beskickning, vars pass det är fråga om. Turkisk polis registrerar alla in- och utresor ur landet men kontrollerar endast turkiska pass gentemot Interpols databas, och kan därför inte upptäcka om andra länders pass är spärrade p.g.a. stöld- eller förlustanmälan.

Vid internationella transit-resor, dvs. när resande endast mellan-landar i Turkiet för vidare resa till annat land kontrollerar inte turkisk polis dessa passagerares pass. Passen kontrolleras dock av flygbolagens personal vid ombordstigning. Om det uppstår misstanke om att ett pass är felaktigt ska personalen kontakta det aktuella landets beskickning för att få ett intyg om att passet har anmälts stulet eller förkommet i de fall då det är fråga om ett misstänkt look-alike-fall. Flygbolaget skickar därefter ärendet till turkisk polis.

Det förekommer även fall av s.k. dubbel-check in. I dessa fall har en person köpt biljetter till två olika destinationer, t.ex. Iran och Sverige. Personen checkar sedan in med två olika pass; med sitt eget pass för resan till Iran och med ett falskt eller look-alike-pass för resan till Sverige. Personen visar upp sitt eget pass i passkontrollen, men visar sedan upp det oriktiga passet vid ombordstigning på flyget till Sverige och går alltså aldrig ombord på flyget till Iran. Sådana fall kan endast upptäckas av flygbolagspersonalen och inte av gränspolisen.

Uppgifter från de europeiska sambandsmän som är verksamma i Turkiet samt från de svenska polismännen vid det nordiska sambandsmannakontoret i Istanbul

De sambandsmän som är utstationerade i Turkiet av sina respektive hemländer har bl.a. till uppgift att agera som en förbindelse mellan myndigheterna i hemlandet och de turkiska motsvarigheterna och kommer i sitt arbete i kontakt med bl.a. dokumentmissbruk. Nedan redovisas uppgifter som framkommit vid möten med sambandsmännen från Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. Dessa sambandsmän är s.k. immigration liaison officers (förkortas ILO), som är inriktade på arbete rörande illegal migration. Även uppgifter från de svenska polismännen vid det nordiska sambandsmannakontoret redovisas nedan.

Sambandsmännen har inte tillstånd att arbeta i transit-hallarna på de turkiska flygplatserna. Istället kontaktas de per telefon av de olika flygbolagen när det finns misstanke om att en person försöker att resa ut med ett felaktigt pass. Sambandsmännen håller då en intervju med personen ifråga för att fastställa om det t.ex. är fråga om ett fall av look-alike-missbruk av pass.

Den nordiske sambandsmannen kontaktas av flygbolagen i de fall då en person misstänks använda sig av ett look-alike-resedokument från ett av de nordiska länderna. Flygbolagen efterfrågar då statusen på resedokumentet. Om sambandsmannen är av uppfattningen att det är fråga om ett look-alike-missbruk kan han eller hon, om det är fråga om en svensk resehandling, spärra detta i RES. Därefter skickar sambandsmannen ett intyg om att dokumentet är spärrat till flygbolaget som i sin tur överlämnar dokumenten och intyget till den turkiska polisen.

Dokumentmissbruket går i vågor vad gäller vilket lands dokument som är mest populära, dock upplevs det att missbruket av svenska pass är mer eller mindre konstant. Upplevelsen är dock att missbruket av svenska pass har minskat något under sommaren 2014. Får ett visst lands pass ökad uppmärksamhet vid gränskontrollerna tenderar användningen av det landets pass att minska.

Enligt den tyske sambandsmannen upptäcks cirka 35 fall av missbruk av svenska pass per månad på fligheter till Tyskland. Denna siffra har under sommaren 2014 minskat något till 15-20 pass per månad. När det gäller missbruk av andra länders pass upptäcks cirka 10-15 fall per månad på fligheter till Tyskland.

Enligt uppgift från den engelske sambandsmannen har tio fall av look-alike-missbruk av svenska pass upptäckts på fligheter till Storbritannien under 2014 (t.o.m. augusti).

Av statistik presenterad av den holländska sambandsmannen har 1 223 fall av missbruk av pass rapporterats mellan januari och juni 2014 från samtliga ILO-posteringar i världen. Siffran inkluderar alla former av missbruk av pass. Statistiken grundar sig på uppgifter från flygplatser. Den inkluderar dock inte uppgifter från t.ex. turkisk polis. Av de 1 223 fallen av upptäckt missbruk var det i 311 fall fråga om missbruk av svenska pass.

Den nordiske sambandsmannen i Turkiet har angett att det under 2014 t.o.m. september skedde drygt 10 300 fall av off-loads hos flygbolaget Turkish Airlines på Atatürkflygplatsen. Begreppet "off-loads" innefattar fall där personer av olika skäl nekas ombordstigning, antingen p.g.a. felaktiga dokument eller p.g.a. andra omständigheter som inte är hänförliga till dokumentmissbruk; t.ex. avsaknad av returbiljett eller av visum. Under perioden var det i drygt 940 fall fråga om off-loads p.g.a. look-alike-missbruk av resedokument. Av de 948 fallen var 285 fall relaterade till svenska

dokument. Under perioden upptäcktes även 427 förfalskade pass, varav 27 var svenska pass.

Enligt samtliga sambandsmän finns det i Istanbul, främst i stadsdelen Aksaray väletablerade smugglingsnätverk som har tillgång till flera sorters resedokument. Det förekommer även att resebyråer är involverade i smugglingsnätverken. Enligt sambandsmännen är det svårt att bevisa att en person har sålt eller lånat ut sitt pass till någon annan person. Det finns också svårigheter med att utreda om smugglingsnätverken har förgreningar i sambandsmännens respektive hemländer.

5.7.4 Uppgifter från övriga besökta länders myndigheter

I detta avsnitt redovisas uppgifter angående missbruk av svenska pass som myndigheter i de övriga besökta länderna lämnat angående missbruk av svenska pass.

Den grekiska gränspolisens vid Atens flygplats har lämnat följande uppgifter. Många migranter reser vidare från Grekland till andra destinationer i Europa. Den grekiska gränspolisens genomför flera olika kontroller på flygplatsen i Aten för att upptäcka personer som återoppar felaktiga resehandlingar. Många resehandlingar hittas slängda på flygplatsen, på t.ex. flygplatsens toaletter. Det kan vara fråga om personer som riskerar upptäckt i de olika dokumentkontrollerna och därför gör sig av med den resehandling som man hade planerat att använda. Under hösten 2014 upptäcktes en grupp smugglare på Atens flygplats som försökte att transportera ut andra personer ur landet med svenska handlingar. Smugglarna var syriska medborgare som uppvisade svenska uppehållstillståndskort. Även de som skulle smugglas var syrier, och de hade försetts med svenska handlingar bl.a. främlingspass, dock inte vanliga svenska pass.

Finska myndigheter har lämnat information gällande två svenska medborgare som dömdes av finsk domstol under 2014 för människosmuggling. En av de dömda reste med den smugglade personen till Finland. Den personen skulle smugglas återopade ett svenskt pass, vilket hade anmälts som stulet i Sverige tidigare under året. I domen konstaterades det att de två tilltalade var del av en organiserad kriminell verksamhet och att det i de tilltalades telefoner

fanns ett stort antal pass avfotograferade. I domen angavs inte hur många pass det var fråga om eller vilken nationalitet som passen hade. Enligt uppgifter i finsk media var det fråga om 120 svenska pass.

Enligt en brittisk sambandsman stationerad i Kairo skedde det en ökning gällande upptäckta misstänkta fall av missbruk av svenska pass genom look-alike-användning under hösten 2014, under september upptäcktes fyra fall av sådant missbruk.

5.7.5 Svenska utlandsmyndigheters uppgifter gällande provisoriska pass och kännedom om missbruk av svenska handlingar

För att en ansökan om provisoriskt pass ska bifallas kräver samtliga besökta beskickningar att sökanden uppvisar biljett för hemresan och att förlusten av det vanliga passet har anmälts till polis. Ett provisoriskt pass utfärdas endast för hemresan och med så kort giltighetstid som möjligt.

Personal vid Sveriges ambassad i Ankara respektive Sveriges generalkonsulat i Istanbul har lämnat följande uppgifter om provisoriska pass. En stor majoritet av de personer som ansöker om ett provisoriskt pass redogör detaljfattigt och likartat för förlusten av sitt tidigare pass. Det förekommer exempelvis att sökanden uppger att dennes pass har förkommit i samband med en stöld, men att något annat gods inte tillgreps vid tillfället. Sökandena svarar ofta "vet inte" på frågor rörande hur passet har förkommit. Det är vanligt förekommande att de personer som ansöker om provisoriska pass tidigare har förlorat flera pass, vilket framgår av RES UM.

Det förekommer även att sökanden uppger att det vanliga passet har förkommit i Sverige. Sökanden har då rest in i Turkiet på annat pass, om sökanden har dubbelt medborgarskap, eller rest in på ett spärrat pass, vilket inte har upptäckts vid gränskontrollerna.

Sveriges ambassad i Aten har lämnat följande uppgifter. Ambassaden får från grekiska myndigheter uppgifter om ärenden där en person har häktats misstänkt för att ha missbrukat svenska resehandlingar. Antalet häktningsrapporter har ökat mellan 2013 och 2014, från 11 stycken sådana rapporter. Under 2014 t.o.m. början av november inkom 32 rapporter. Ärendena kan avse svenska medborgare som har försökt hjälpa någon annan att resa ut ur Grek-

land, men det kan också vara fråga om personer som har missbrukat svenska resehandlingar utan att ha någon övrig koppling till Sverige.

Ambassaden i Aten får, liksom övriga beskickningar, svenska resehandlingar skickade till sig av grekiska myndigheter. Det är både fråga om handlingar som hittats i Aten samt beslagtagna handlingar. Den absoluta merparten av handlingarna är dock upphittade, och då främst på Atens flygplats. Under 2013 skickades 172 upphittade handlingar till ambassaden, varav merparten utgjordes av vanliga pass (83 stycken) och främlingspass (58 stycken). Under 2014 skedde en kraftig ökning till 492 upphittade resehandlingar till ambassaden, varav vanliga pass (201 stycken), uppehållstillståndskort (111 stycken) och främlingspass (107 stycken) var de vanligaste förekommande handlingarna. Ambassaden mottog även nio pass som hade beslagtagits av grekisk polis under 2014, varav sex stycken var förfalskade och resterande missbrukade genom look-alike-användning. De upphittade passen är ofta spärrade i RES och SIS enligt ambassadpersonalen. Som angetts i avsnitt 5.7.4 är det grekiska polisens uppfattning att svenska resehandlingar som upphittats på flygplatsen har använts av personer som försökt att resa ut ur landet med dessa handlingar, men som har gjort sig av med handlingarna t.ex. då det funnits risk för upptäckt.

När det gäller ansökningar om provisoriska pass har personalen vid ambassaden i Aten inte upplevt någon uppfattning om i hur många fall det är fråga om att sökanden har förlorat sitt pass eller om sökanden skulle ha upplåtit sitt pass till någon form av missbruk.

Personal vid Sveriges ambasad i London har lämnat följande uppgifter. Majoriteten av de personer som ansöker om vanliga pass vid ambassaden har flyttat från Sverige och är numera bosatta i Storbritannien. Det är både fråga om personer som har förlorat sitt tidigare pass eller vars pass inte längre är giltiga. Det har vid några fall funnits misstankar om att en person har sålt sitt tidigare pass. Det har också förekommit att personer som tidigare har förlorat ett stort antal pass på nytt ansöker om vanligt pass på ambassaden. När det gäller ansökningar om provisoriska pass har inte personalen upplevt att det har varit fråga om någon form av missbruk bakom dessa ansökningar. Det är inte vanligt förekommande att personalen hanterar Migrationsverkets resehandlingar.

5.8 Migrationsverkets och gränspolisens uppgifter om asylsökandes berättelser

5.8.1 Migrationsverkets uppgifter

Under de senaste åren har ett stort antal migranter sökt sig till Europa och Sverige på grund av olika orsaker, som krig, konflikter och förtryck. Enligt Migrationsverket har UNHCR utpekat kriget i Syrien som den enskilt största orsaken till dessa flyktingströmmar.

Under 2013 sökte enligt Migrationsverket drygt 54 200 personer asyl i Sverige. För 2014 var motsvarande antal drygt 81 300 personer.

Migrationsverket har uppgett att det är ovanligt att asylsökande berättar om vilken resväg de har tagit för att komma till Sverige. Många gånger kan det antas att asylsökande har rest genom ett eller flera EU-länder för att komma till Sverige. Många asylsökande är obenägna att berätta om sin resväg eftersom det är det första EU-landet dit personen ankommer som ska handlägga dennes asylansökan enligt Dublinförordningen.

Migrationsverket har uppskattat att cirka 30 procent av asylsökande anländer till Sverige via flyg; både Schengenexterna och Schengeninterna flygavgångar inräknade. Resterande del, dvs. 70 procent, beräknas i huvudsak anlända till Sverige via landvägen, och då främst över Öresundsbron.

Enligt Migrationsverket är det ovanligt att personer som reser sjövägen till Europa använder sig av falska handlingar för båtresan. Resehandlingar, t.ex. svenska pass, förvärfvas istället i Italien för vidare resa i Europa och Sverige, eftersom flygbolagen nästan alltid kräver någon form av identitetshandling för resa.

Migrationsverket registrerar inte de uppgifter som asylsökande lämnar om t.ex. resväg och resesätt till Sverige. Företrädare för Migrationsverket har uppgett att riktigheten i asylsökandes berättelse kan ifrågasättas, varför det finns en risk för övervärdering av de uppgifter som lämnas om bl.a. resesätt. Ett flertal av de asylsökande berättar att de anlitat smugglare inför resan, men uppgifterna om omständigheterna är knapphändiga. Många gånger berättar enligt Migrationsverkets företrädare en asylsökande en detaljfattig berättelse om att en anonym smugglare har försett denne med ett pass, medan det finns goda skäl att anta att personen ifråga har fått hjälp av en släkting, t.ex. genom att släktingen förser personen med resehandlingar och biljetter. På grund av rädsla för

att släktingen ska råka illa ut, berättar den asylsökande inte detta utan håller istället fast vid berättelsen om smugglaren. Det är enligt Migrationsverkets företrädare mycket ovanligt att asylsökande säger att de använt sig just av ett svenskt pass och det synes vara resrutten som styr vilka handlingar som används. När det gäller Schengeninterna resor förekommer ofta att andra länders handlingar brukas.

5.8.2 Uppgifter från gränspolisens vid Arlanda respektive Skavsta

Personer som vid gränskontrollen vid resa från tredje land upptäcks med felaktiga resehandlingar eller inga handlingar överhuvudtaget söker ofta asyl vid upptäckt enligt gränspolisens. Många vill inte svara på detaljerade frågor hur de ha rest till Sverige, men oftast säger personerna något om hur de rest till landet. Ett flertal av de asylsökandena berättar om att de anlitat en smugglare för resan, men det är sällan dessa personer vågar berätta detaljer om hur smugglingen har gått till. Det förekommer även uppgifter om att asylsökande har fått hjälp av släktingar för att resa till Sverige. Har personen ifråga använt ett pass för att kunna ta sig till Sverige har personen ofta inte kvar detta vid ankomsten till gränskontrollen och det går ofta inte att utröna passets nationalitet. Asylsökande har berättat att man instrueras av en smugglare att förstöra passet på flygplanet. I vissa fall förekommer misstanke om att smugglaren finns med på planet för att ta hand om det pass som använts för resan till Sverige.

6 Analys och slutsatser

Slutsats och bedömning:

Enligt statistik från Frontex ligger svenska dokument på åttonde plats bland de dokument som upptäcks vid Schengenområdets externa gränser. Beträffande missbruk av autentiska pass (look-alike) är svenska pass de näst vanligast förekommande. Det är inte möjligt att få en säker eller heltäckande bild av hur omfattande missbruket av svenska pass är. Följande slutsatser kan dock dras.

- Antalet fall av upptäckta missbruk av svenska pass är relativt litet, cirka 950 per år.
- Det finns starka indikationer på att det finns ett högt mörkertal.
- Den vanligaste formen av missbruk är att ett pass används av någon annan än den rättmätige ägaren, s.k. look-alike-användning.
- Det finns inga säkra indikationer på om missbruket ökar eller minskar.
- Det finns antagligen flera olika förklaringar till varför olika länders pass missbrukas i varierande omfattning. Sådana förklaringar är framförallt oroshärdar i världen, resvägar samt asyl- och visumregler. En annan förklaring är tillgång på pass bl.a. beroende av lagstiftning om utfärdande av pass och genom distributionskanaler.

6.1 Inledning

För att resa från tredje land till länder inom Schengenområdet krävs att någon form av resehandling uppvisas. Giltiga sådana hand-

lingar kan vara ett pass utfärdat av något av länderna inom Schengenområdet, alternativt ett pass från ett annat land kombinerat med visum eller uppehållstillståndskort.

Personer som avser att resa in i Schengenområdet och inte förfogar över sådana handlingar måste alltså skaffa sig tillgång till ett förfalskat pass eller ett eget pass med förfalskat visum eller uppehållstillstånd alternativt skaffa sig tillgång till någon annans pass (look-alike).

Inom Schengenområdet finns inte några interna gränskontroller, men de flesta flygbolag kräver att någon form av resehandling, t.ex. att ett pass eller ett nationellt identitetskort visas innan ombordstigning. Även här måste alltså personer som inte förfogar över pass eller identitetskort från ett Schengenland alternativt giltigt visum eller uppehållstillståndskort använda sig av falska handlingar eller korrekta handlingar som tillhör någon annan.

Det har från flera håll framförts att det i detta sammanhang förekommer ett omfattande missbruk av svenska pass främst genom att en annan person än den rättmätige passinnehavaren använder passet för resa, s.k. look-alike-användning. Det finns också uppgifter om att de svenska passen skulle vara mer utsatta än andra nationers pass.

I detta kapitel kommer de uppgifter som samlats in och som presenterats i föregående kapitel att sammanställas och analyseras. Syftet är att svara på frågorna om svenska pass missbrukas och i så fall i vilken omfattning samt vad som kan förklara missbruket.

Kapitlet inleds med en redogörelse för de fall av missbruk av svenska resehandlingar och pass som har upptäckts under 2013 och 2014. Det andra avsnittet innehåller ett försök till uppskattning av mörkertalet. I det avsnittet görs också en jämförelse med andra länder för att se om Sverige är överrepresenterat vad gäller passmissbruk. Slutligen redovisas möjliga förklaringar till missbruket.

6.2 Upptäckta fall av missbruk av svenska pass

Ett relativt litet missbruk av svenska resehandlingar och pass upptäcks. För 2013 kan följande redovisas:

- 1 379 svenska resedokument missbrukades under året (avser samtliga resedokument, inklusive pass).
- 956 fall avsåg missbruk av pass, varav 771 avsåg look-a-like användning.
- Antalet upptäckta fall under 2014 (t.o.m. i vart fall augusti) ligger på ungefär samma nivå som 2013.

Med upptäckta fall avses i denna promemoria sådana fall som rapporterats av polis eller gränskontrollfunktion från olika länder. Det saknas uppgifter om de upptäckta fallen faktiskt blivit bekräftade genom en dom eller annan rättsföljd.

Redogörelsen tar sin utgångspunkt i statistik från EU:s gränskontrollbyrå Frontex, svensk och turkisk polis.

Under utredningen har jag i första hand fokuserat på passmissbruk vid resor in och ut ur EU/Schengenområdet. Enligt gällande regler ska samtliga EU-länders gränsheter lämna uppgifter till Frontex om vilka oriktiga resehandlingar som upptäcks vid de externa gränserna. Uppgifterna registreras av Frontex som sammanställer dem i olika rapporter.

Under utredningen har jag också, som tidigare nämnts, haft ett fördjupat fokus på Turkiet, eftersom det från flera aktörer har framhållits att landet är ett utrese- eller transitland för människor som vill resa vidare till Europa, för att t.ex. söka asyl. Mot denna bakgrund är även statistiken från turkisk polis av stor betydelse.

Passhandlingar som beslagtas av utländsk polis överlämnas till de svenska beskickningarna i respektive land som i sin tur vidarebefordrar handlingarna till Gränspolissektionen vid Polisen. Även statistik från Polisen är därför en viktig källa för kartläggningen av missbruket av svenska pass.

Det är dock inte utan vidare möjligt att lägga samman uppgifterna från de tre nämnda aktörerna och på så sätt få fram antalet upptäckta fall av missbruk. Med största sannolikhet går uppgifterna in i varandra. T.ex. rapporteras fall av missbruk av svenska pass som

upptäcks vid EU/Schengenområdets⁹ externa gränser till Frontex av varje medlemsland samtidigt som pass som har beslagtagits i dessa länder i många fall skickas till Polisen och därmed kan ingå i bådas statistik. På motsvarande sätt förhåller det sig med statistiken från turkisk polis. I denna kan de pass som har beslagtagits i Turkiet och som skickats till Polisen ingå.

Uppgifter om upptäckta fall av missbruk av svenska resehandlingar och pass har lämnats även av andra källor, bl.a. av myndigheter i de länder jag har besökt under arbetet med uppdraget och av sambandsmän. Uppgifter från de besökta ländernas myndigheter ingår högst sannolikt i Frontex statistik, eftersom samtliga besökta länder utom Turkiet är medlemmar i EU och/eller Schengenområdet. Uppgifter från övriga källor är inte officiellt säkerställda. Det är också oklart i vad mån lokal polis eller annan myndighet har varit involverade. Uppgifterna kan också ingå i den redan presenterade statistiken från Frontex eller från turkisk respektive svensk polis. Uppgifterna räknas därför inte med i de upptäckta fallen men behandlas i avsnittet om mörkertalet.

Det ska också påpekas att i statistiken från Frontex respektive turkisk polis ingår alla sorters svenska pass, dvs. vanliga pass, provisoriska pass och Migrationsverkets resehandlingar. De senare särredovisas inte. I Polisens statistik ingår pass, nationella identitetskort och andra handlingar som skickats till Gränspolissektionen vid Polisen från svenska utlandsmyndigheter. I denna statistik särredovisas dock de dokumenttyperna.

I avsnittet redovisas statistiken för 2013. I stort har kompletta uppgifter för 2014 inhämtats från Gränspolissektionen vid Polisen, sådana uppgifter finns dock inte tillgängliga från Frontex respektive turkisk polis. I den mån det är möjligt har siffrorna från 2014 används.

⁹ Termen EU/Schengenområdet används av Frontex och avser EU:s 28 medlemsstater samt tre Schengenassocierade länder.

6.2.1 Antal upptäckta fall av passmissbruk

Statistik från Frontex

Under 2013 upptäcktes 390 fall av missbruk av svenska dokument vid EU/Schengenområdet externa gränser, varav 303 av dokumenten var pass. Under samma år rapporterades på Schengeninterna flygavgångar 62 fall av missbruk av svenska handlingar, varav 50 var pass och 12 identitetskort. Det ska dock poängteras att de sistnämnda uppgifterna endast avser look-alike-användning. Uppgifter om andra typer av passmissbruk vid Schengeninterna flygresor saknas.

För 2014 är det svårare att få någon mer heltäckande bild av antalet upptäckta fall av missbruk av resehandlingar. Enligt kvartalsstatistiken upptäcktes det under första halvåret 83 fall av missbruk av svenska autentiska pass (troligen genom look-alike-användning). I kvartalsstatistiken saknas uppgifter om det totala antalet upptäckta missbrukade svenska resedokument eller andra former av missbruk av svenska pass.

Statistik från turkisk polis

Under 2013 upptäcktes 860 fall av missbruk av svenska resedokument. Sammanlagt stod 626 personer för missbruket av dokumenten.

För 2013 framgår det inte av statistiken hur många av de 626 personerna som missbrukade just pass eftersom den turkiska statistiken omfattar missbruk även av andra handlingar än pass. För 2014 (uppgifterna avser t.o.m. den 25 augusti 2014) finns dock uppgifter om hur många personer som missbrukade pass; av 327 personer missbrukade 86 procent pass. Om samma förhållande gäller för 2013 skulle alltså 538 fall (86 % av 626 personer) avse passmissbruk.

Under 2014 t.o.m. augusti upptäcktes 454 fall av missbruk av svenska dokument, vilka användes av sammanlagt 327 personer. Till skillnad från 2013 framgår det av statistiken att det för denna period var 281 personer som missbrukade just pass.

Uppgifter från Polisen

Under 2013 skickades sammanlagt 328 dokument till Polisen. Av dessa var 309 pass (endast vanliga svenska pass och således inte

Migrationsverkets resehandlingar). Övriga handlingar utgjordes främst av identitetskort och uppehållstillståndskort. Ett flertal av dokumenten skickades från svenska beskickningar inom EU/Schengenområdet samt i Turkiet. Utgångspunkten är därför att de flesta även ingår i den statistik som Frontex och turkisk polis har presenterat. Svenska beskickningar i länder utanför EU/Schengenområdet exklusive Turkiet, skickade 65 pass och två id-kort under 2013.

Av de resehandlingar som har skickats till Polisen under 2014 har alla ännu inte registrerats, men av de 368 resehandlingar som har registrerats till och med mitten av december, var 323 stycken svenska vanliga pass. Från länder inom EU/Schengenområdet eller från Turkiet skickades det 302 resehandlingar. Av de återstående 66 dokumenten var 55 stycken vanliga pass. De oregistrerade dokumenten utgjordes i huvudsak av pass.

Slutsatser angående upptäckta fall av dokumentmissbruk och passmissbruk

För att göra en beräkning av antalet upptäckta fall av dokumentmissbruk gällande svenska dokument (dvs. inte bara pass utan även andra resedokument, som t.ex. nationellt identitetskort) bör uppgifterna från Frontex läggas ihop med uppgifterna från Turkiet. Till det kommer uppgifterna från Polisen. De sistnämnda uppgifterna måste dock minskas med de fall som redan torde finnas med i statistiken från Frontex eller den turkiska polisen. En sammanslagning av de nu redovisade siffrorna innebär att det finns ett upptäckt missbruk för år 2013 på sammanlagt 1 379 svenska resedokument. Det kan också konstateras att antalet upptäckta fall av passmissbruk uppgick till 956 fall under 2013.

Motsvarande siffror för 2014 omräknat på årsbasis är cirka 870 fall av missbruk av svenska resedokument, varav cirka 620 fall av missbruk av pass. Dessa siffror tyder alltså på att en minskning har skett av missbruket under 2014 jämfört med 2013. Statistik från den turkiska polisen visar en marginellt nedgående trend angående upptäckta fall av missbruk av svenska dokument. Uppgifter från Polisen redovisar däremot en ökning av inkomna dokument. Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser vad gäller om antalet upptäckta fall totalt sett har ökat eller minskat, särskilt mot bakgrund

av att komplett årsstatistik saknas för 2014 från både Frontex och turkisk polis.

6.2.2 Upptäckta fall av look-alike-missbruk

Flera aktörer har framfört att svenska pass är särskilt utsatta för look-alike-missbruk. I detta avsnitt behandlas upptäckta fall av sådant missbruk. Det ska poängteras att de siffror som nu beskrivs även ingår i redovisningen i föregående avsnitt.

Statistik från Frontex

Enligt Frontex upptäcktes 215 fall av missbruk av autentiska svenska pass vid de externa gränserna till EU/Schengenområdet under 2013. I samtliga dessa fall var det enligt Frontex fråga om look-alike-användning. Av statistiken framgår också att de 50 svenska pass som upptäcktes på Schengeninterna flygavgångar missbrukades genom look-alike-användning.

Sammanlagt upptäcktes följaktligen 265 fall av missbruk av svenska pass genom look-alike-användning under 2013.

För 2014 finns bara siffror från kvartalsstatistiken. Av denna framgår att sammanlagt 83 fall av missbruk av autentiska svenska pass upptäcktes vid EU/Schengenområdets externa gränser under det första halvåret. Samtliga fall torde röra look-alike-användning.

Statistik från turkisk polis

Statistiken för 2013 är inte uppdelad på olika dokument och olika former av missbruk. För 2014 finns dock dessa uppgifter och kan användas för att ge ledning i fråga om andelen svenska pass som missbrukades genom look-alike-användning 2013. Under 2014 t.o.m. augusti missbrukade 281 personer svenska pass. I 234 av dessa fall var det fråga om missbruk av look-alike-pass dvs. cirka 83 %. En rimlig uppskattning är därför att 447 personer missbrukade pass genom look-alike-användning under 2013 (83 % av 538 personer som beräknas ha missbrukat just pass).

Statistik från Polisen för 2013 respektive 2014

Av de 309 pass som skickades till Polisen under 2013 var 19 stycken förfälskade. Resterande del, 290 pass, var autentiska pass som torde ha missbrukats genom look-alike-användning. Av dessa skickades 147 stycken från svenska beskickningar utanför EU, varav 88 stycken från Turkiet. Eftersom pass som ingår i redovisningen från Frontex och från den turkiska polisen redan tagits upp ovan återstår 59 pass som skickades till Polisen och som inte torde ingå i den övriga statistiken (147-88).

Av de 323 pass som har registerats av Polisen t.o.m. december 2014 var det i 289 fall fråga om autentiska pass, som torde ha missbrukats genom look-alike-användning. Av dessa skickades 47 pass från beskickningar i länder utanför EU/Schengenområdet exklusive Turkiet (totalt 93 autentiska pass, varav 46 från Turkiet).

Slutsatser angående upptäckt passmissbruk i form av look-alike-användning

De redovisade uppgifterna innebär att sammantaget upptäcktes 771 fall av missbruk av pass genom look-alike-användning under 2013. Det kan konstateras att missbruket i form av look-alike-användning är en mycket stor del av det totala passmissbruket, dvs. 80 procent.

Omräknat till årsbasis skulle det för 2014 vara fråga om cirka 550 fall.

Antalet upptäckta fall av missbruk av svenska pass genom look-alike-användning tycks ha minskat totalt sett mellan 2013 och 2014. Som konstaterats tidigare finns det dock ingen komplett årsstatistik tillgänglig för 2014. Det går därför inte att dra några slutsatser om missbruket av svenska pass genom look-alike-användning har ökat eller minskat.

6.2.3 Särskilt om provisoriskt pass, nationellt identitetskort och Migrationsverkets resehandlingar

Det går inte att särskilja antalet provisoriska pass ur det totala antalet missbrukade pass. Det finns dock inget som tyder på att svenska provisoriska pass skulle vara särskilt utsatta för missbruk.

När det gäller främlingspass m.m. utfärdade av Migrationsverket har antalet utfärdade dokument ökat under senare år. Detta torde i första hand bero på att antalet asylsökande har ökat de senaste åren. Någon statistik förs inte över antalet förlustanmälda främlingspass eller resedokument. Migrationsverket har endast i cirka 100 fall under 2013 och 2014 utfärdat en resehandling trots att en resehandling redan finns. Skulle det förekomma ett missbruk av främlingspass eller resedokument av större omfattning, torde detta i så fall ske genom att innehavaren lånar ut handlingen för att sedan få tillbaka den eller inte ha behov av ytterligare ett pass. Uppgifter om t.ex. upphittade främlingspass på Atens flygplats tyder på att det förekommer ett missbruk av Migrationsverkets resehandlingar. Av de tillgängliga uppgifterna går det dock inte att dra några slutsatser om missbruket gällande just främlingspass, men jag har inte nått av uppgifter som indikerar att det skulle vara fråga om något mer omfattande missbruk.

Uppgifter har även förekommit om missbruk av svenska nationella identitetskort och uppehållstillståndskort gällande personer som försöker resa med dessa handlingar till Sverige. Uppgifterna indikerar inte något särskilt omfattande missbruk av sådana handlingar. Statistiken från Frontex gällande upptäckta fall av look-alike-missbruk av svenska handlingar på Schengeninterna flights under 2013 visar att 12 av 62 fall rörde missbruk av nationella identitetskort. Det är inte heller möjligt att resa in i Schengenområdet endast med åberopande av ett svenskt nationellt identitetskort. Mot bakgrund av vad som nu sagts anser jag att de tillgängliga uppgifterna inte tyder på att det skulle förekomma ett utbrett missbruk av svenska nationella identitetskort.

När det gäller uppehållstillståndskort är denna handling, som redogjorts för i avsnitt 5.3.3, till skillnad från det nationella identitetskortet, ingen identitetshandling. Handlingen utgör endast ett bevis på att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. Det är dock möjligt för en person att resa in i Schengenområdet med ett

uppehållstillståndskort, om detta åberopas tillsammans med personens hemlandspass eller en resehandling utfärdad av Migrationsverket. Jag har nåtts av uppgifter att det förekommer att personer åberopar ett felaktigt uppehållstillståndskort tillsammans med annan resehandling för resa till Sverige. Uppgifterna kan dock inte tas för intäkt för att det skulle förekomma ett mer omfattande missbruk av uppehållstillståndskort och det går inte att dra den slutsatsen att missbruket den typen av handling är utbrett.

6.3 Missbruk av svenska pass – mörkertal

Min bedömning:

- Det finns starka skäl att misstänka att det finns ett relativt högt mörkertal i fråga om missbruk av svenska pass.
- Omfattningen av detta mörkertal går inte att säkerställa med någon högre grad av säkerhet.
- Det finns nätverk som handlar med svenska pass, i vissa fall är det fråga om handel med pass i syfte att användas vid människosmuggling.
- Med hög grad av sannolikhet förekommer det 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.

6.3.1 Inledning

Av de sammanställda uppgifterna i föregående avsnitt kan det konstateras att det finns ett missbruk av svenska resehandlingar och att svenska pass missbrukas främst i form av look-alike-användning.

Det finns flera uppgifter som tyder på att missbruket av svenska pass är större än de fall som faktiskt har upptäckts. Uppgifter från Polisen, Frontex, sambandsmän från olika länder samt flygbolag som nekat passagerare att resa p.g.a. felaktiga resehandlingar, pekar alla på ett omfattande missbruk utöver det mindre antal fall som upptäckts. Utifrån de uppgifter som har samlats in i utredningsarbetet finns det enligt min mening skäl att anta att missbruket av svenska pass är mer omfattande än de fall som har kunnat konstateras. Frågan är därmed vilken omfattning det s.k. mörkertalet har.

Brottsförebyggande rådet, Brå, har definierat mörkertalet¹⁰ som relationen mellan det faktiska antalet brott och antalet anmälda brott. Mörkertalet är inte konstant utan kan öka eller minska över tid. Brå anger vidare att mörkertalet kan påverkas av olika faktorer, såsom förändrade attityder till brott i samhället, eller prioriteringar hos rättväsendet och andra myndigheter. Enligt Brå har mörkertalet en mindre betydelse om brottsligheten ökar eller minskar under en tidsperiod av några år, utan i sådana fall speglar den anmälda brottslighetens utveckling den faktiska utvecklingen relativt väl, oavsett hur stort eller litet mörkertalet är. Detta gäller dock under förutsättning att det inte finns anledning att tro att mörkertalet skulle ha förändrats. En ökning av den anmälda brottsligheten kan ha andra orsaker än att den faktiska brottsligheten har ökat. Andra faktorer kan inverka när det gäller antalet anmälda brott, t.ex. riktade insatser och extra resurser hos polisen för att upptäcka brott. I sådana fall går det inte att dra slutsatsen att antalet upptäckta fall speglar den faktiska brottslighetens utveckling.

När det gäller mörkertalet avseende missbruket av svenska pass, kan det mot bakgrund av Brå:s definition beskrivas som relationen mellan det faktiska missbruket och de fall av missbruk som har upptäckts.

Jag har diskuterat med företrädare för Brå om det finns några särskilda faktorer som bör beaktas vid beräkning av detta mörkertal. Enligt Brå finns det dock inte någon vedertagen metod för att med säkerhet uttala sig om omfattningen av mörkertalet för passmissbruk. Man har dock poängterat att det finns ett större värde i att följa tidslinjer och analysera utvecklingen över tid, t.ex. vad avser passmissbruk eller utfärdade och förlustanmälda pass. Brå fram-

¹⁰ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/morkertal-och-dold-brottslighet.html>

förde dock att tolkning av sådana jämförelser måste göras med försiktighet. Flera faktorer kan ofta förklaras på olika sätt. Exempelvis kan en ökning av antalet utfärdade pass bero på ändrade giltighetstider för pass, en ökning av förlustanmälda pass kan bero på ett ökat resande och en ökning av antalet upptäckta missbruk kan bero på ett ökat fokus bland dem som kontrollerar pass.

Det är svårt att uttala sig om de nu beskrivna faktorerna talar för eller emot ett ökat mörkertal. Det kan förhålla sig på det sättet att det är lika troligt att samtliga nämnda faktorer har en inverkan på mörkertalet, men det går inte att dra några säkra slutsatser i frågan.

För att kunna göra en bättre bedömning av i vilken omfattning svenska pass missbrukas och hur stort mörkertalet är har jag också försökt att analysera kringliggande faktorer för att uppnå en något högre grad av säkerhet.

Många av dem som reser till EU/Schengenområdet för att söka asyl saknar egna korrekta resehandlingar. Det är därför troligt att flera av dem använder sig av oriktiga handlingar, svenska eller andra. Under 2013 och 2014 har ett stort antal asylsökande kommit till Sverige, framförallt från krigets Syrien. Omfattningen av missbruket av svenska pass och mörkertalet har bl.a. analyserats utifrån denna situation.

I syfte att undersöka mörkertalets storlek har jag även analyserat statistik över antal utfärdade respektive förlustanmälda svenska pass under 2009-2013. En jämförelse över tid har gjorts för att belysa relationen mellan utfärdade respektive förlustanmälda pass samt även den förändring som skett över tid.

Jag har också gjort jämförelser för utfärdade respektive förlustanmälda pass med motsvarande statistik för andra europeiska länder. Detta har gjorts i syfte att undersöka vilka likheter respektive skillnader som finns för de olika ländernas pass och om detta i så fall kan vara till ledning vid beräkningen av mörkertalet.

Jag har också gjort en jämförelse mellan antal utfärdade respektive förlustanmälda pass och svenskars resvanor och motsvarande statistik för några europeiska länder. Skälet till denna jämförelse är att undersöka om förändringen av resvanor kan vara orsaken till en förändring avseende antal utfärdade och förlustanmälda pass eller om en förändring istället kan ha andra orsaker, som t.ex. ett ökat missbruk.

Jag har också studerat statistik över personer som beviljats tre eller fler pass under 2009-2013. Statistik över antal utfärdade respektive förlorade pass har också jämförts med motsvarande siffror för körkort mellan 2009-2013. I likhet med passet är körkortet en vanlig identitetshandling och syftet med jämförelsen har varit att undersöka om svenska pass förlustanmäls i större utsträckning än körkort, vilket skulle kunna indikera ett missbruk av pass och även ge ledning för bestämmandet av mörkertalets storlek.

När det gäller upptäckta fall av missbruk av svenska dokument i Turkiet ska det påpekas att situationen gällande svenska dokument i Turkiet såvitt jag har kunna finna saknar motsvarighet i något annat land. Det har förekommit uppgifter om handel med pass i bl.a. Kairo, men denna synes inte vara ens i närheten av den omfattning som förekommer i Turkiet och då främst Istanbul. Som tidigare nämnts medför landets geografiska läge, med flera oroshärdar i dess närhet, att många personer som vill ta sig till Europa och Sverige reser genom Turkiet. Av uppgifter från turkisk polis framgår att det finns etablerade smugglingsnätverk som har tillgång till pass från olika länder, bl.a. svenska pass. Det kan därför antas att situationen i Turkiet gällande missbruk av svenska dokument är unik beträffande dess omfattning i förhållande till andra länder. En uppskattning av mörkertalet gällande missbruk av svenska pass i övriga delar av världen kan därför inte göras med utgångspunkt i statistiken från Turkiet.

6.3.2 Kan uppgifter om upptäckta och på annat sätt påkomna fall av passmissbruk säga något om utvecklingen i antalet faktiska fall av missbruk?

När det gäller just upptäckta fall har enligt Frontex antalet fall av missbruk av svenska resedokument totalt sett ökat kraftigt mellan 2011 och 2013 (se avsnitt 5.5.1). Även det totala antalet fall av upptäckt dokumentmissbruk har ökat under denna period. Frågan är om ett ökat antal upptäckta fall beror på ett ökat missbruk eller på en ökad upptäcktsrisk.

En faktor som har betydelse för upptäckten av missbrukade pass är hur gränspolis i olika länder arbetar. Ett ökat fokus på svenska handlingar skulle kunna leda till att gränspolis i större utsträckning uppmärksammar svenska pass vid gränskontroller och därmed

ökar risken för upptäckt. Sådana omständigheter kan t.ex. vara förändring i arbetssätt och dimensionering av personal hos gränspolis i olika länder och olika insatser riktade mot att upptäcka fler fall av dokumentmissbruk. Ett ökat antal upptäckter skulle i så fall innebära att mörkertalet har minskat men kan inte användas för att säga något om det faktiska missbruket. Anledningen till ett ökat antal upptäckter skulle också kunna vara ett minskat utbud på möjliga pass vilket skulle kunna leda till att de som används som t.ex. look-alike-pass har mindre likhet med användaren och därför är lättare att upptäcka.

Frågan om ökningen av missbruket av svenska pass som kan konstateras av Frontex statistik har sin grund i att mörkertalet avseende missbruket har ökat eller minskat kan inte med säkerhet besvaras. Det som tyder på att den faktiska förekomsten av missbruk har ökat är att det har skett en stor ökning av antalet asylsökande till Sverige och att det i många fall är omöjligt för dessa personer att resa till Sverige med sina egna handlingar. Det kan därför antas att de använder sig av andra handlingar, däribland svenska. Å andra sidan kan ett ökat fokus på svenska dokument ha lett till att fler fall av missbruk av sådana dokument har upptäckts av utländsk gränspolis. Frontex har ju också anført att ökningen angående upptäckta fall av dokumentmissbruk totalt sett (dvs. inte bara svenska dokument), till viss del kan vara hänförlig till en förändrad rapportering (se avsnitt 5.5.1)

Som nämnts inledningsvis har uppgifter om missbruk av svenska pass lämnats från flera andra källor än Frontex, turkisk polis och Polisen. Sambandsmän från olika länder har lämnat uppgifter om upptäckta fall av missbruk (se avsnitt 5.8). Bland dessa uppgifter finns uppgifter från den nordiske sambandsmannen angående fall av s.k. off-loads, dvs. personer som nekas ombordstigning på flygter från flygplatser i Istanbul under 2014. Dessa fall torde i många fall återfinnas i den statistik som t.ex. turkisk polis har presenterat eftersom polis i flera fall torde ha tillkallats av flygbolagens personal vid misstänkta fall av dokumentmissbruk. Det är också svårt att säga något om säkerheten i den bedömning som har gjorts i varje fall gällande om det är fråga om ett reellt fall av missbruk. Jag anser dock att uppgifterna ändå har betydelse för bedömningen av mörkertalet och att uppgifterna indikerar att mörkertalet överstiger antalet upptäckta fall av missbruk av svenska pass.

6.3.3 Uppgifter angående asylsökande i Sverige och om handel med svenska pass

Asylsökande och deras resväg till Sverige

Antalet personer som söker asyl i Sverige har enligt Migrationsverkets statistik ökat under de senaste åren. Ofta kan asylsökande inte resa till Europa och Sverige med sina egna resehandlingar, eftersom det i normalfallet krävs visum för resan och visum beviljas inte om det finns skäl att tro att personen ifråga kommer att söka asyl vid ankomsten. Flertalet asylsökande är därför hänvisade till att använda sig av oriktiga resehandlingar om de vill ta sig till Sverige.

Av Migrationsverkets uppgifter framgår att cirka 30 procent av de asylsökande beräknas ha rest till Sverige med flyg, både från avreseorter utanför Schengen och genom Schengeninterna resor. Asylsökande som anlänt till Arlanda eller någon annan flygplats i landet direkt från ett land utanför Schengenområdet måste ha använt sig av en resehandling för att ta sig till Sverige. Enligt gränspolisens visas sådana handlingar inte upp vid gränskontrollen när den inresande söker asyl direkt vid ankomsten till Sverige. Det ligger då nära till hands att anta att personen i fråga använt sig av en resehandling som på något sätt varit oriktig, t.ex. ett pass som tillhör någon annan.

Av uppgifter från gränspolisens vid flygplatserna Arlanda och Skavsta framgår att det är relativt ovanligt att felaktigt använda svenska pass upptäcks vid de svenska gränskontrollerna. Gränspolisens är av uppfattningen att s.k. look-alikes inte regelmässigt passerar gränskontrollerna utan upptäckt. Dessa uppgifter indikerar att det inte är vanligt att asylsökande försöker resa in i landet genom att visa upp ett look-alike-pass vid den svenska gränskontrollen. Det skulle i och för sig också kunna vara så att det är fråga om personer som är mycket lika den rättmätige innehavaren och att missbruket därmed inte upptäcks eftersom det inte förekommer någon kontroll av biometrin i passen.

Migrationsverket beräknar att en stor del av de asylsökande, cirka 70 procent, har anlänt till Sverige landvägen, vilket oftast innebär att de har rest via Öresundsbron. Det kan antas att dessa personer har anlänt till Europa på annat sätt än via flyg, t.ex. via sjövägen över Medelhavet. Hur många av dessa personer som har använt sig av en felaktig resehandling för att därefter resa till Sverige är

osäkert. För det fall personerna flyger från Italien till t.ex. Köpenhamn för vidare resa till Sverige via Öresundsbron kan det dock antas att personerna har brukat en felaktig resehandling, eftersom flygbolagen ofta kräver en resehandling även vid Schengeninterna flygresor.

Av statistiken från Polisen framgår att flest antal svenska pass som beslagtogs utomlands under 2013 skickades från Istanbul i Turkiet. Uppgifter från Frontex och andra aktörer visar också att flertalet personer som upptäcks med svenska pass reser från någon av flygplatserna i Turkiet, främst Istanbul, och att flera av dem är syriska medborgare. Dessa uppgifter indikerar att många personer som vill resa in i EU och till Sverige och som inte har möjlighet att resa legalt, reser via Istanbul med felaktiga handlingar, t.ex. svenska look-alike-pass. Utifrån de redovisade uppgifterna går det dock inte att dra den säkra slutsatsen att samtliga asylsökande som har rest till Sverige från tredje land har använt sig av just svenska pass. Några slutsatser angående omfattningen av missbruket av svenska pass går därför inte att dra med någon högre grad av säkerhet utifrån antalet asylsökande som kommit till landet. Det går alltså utifrån dessa uppgifter inte att uttala sig om mörkertalets storlek.

Uppgifter om handel med svenska pass

Enligt uppgifter från turkisk polis förekommer det handel med pass i Istanbul, och då framförallt i Aksaray-området. Personer som har ingått i ett sådant nätverk har gripits och 1 000 pass har beslagtagits, varav 58 stycken var svenska pass. I detta fall var det alltså fråga om en omfattande verksamhet rörande handel med pass. Det går dock inte att dra några slutsatser om hur många oupptäckta sådana fall som finns.

Enligt uppgifter från Sveriges generalkonsulat i Istanbul är personalen där av uppfattningen att i majoriteten av de fall där personer ansöker om provisoriska pass, agerar sökandena likvärdigt och deras berättelser påminner mycket om varandra, t.ex. om hur de blivit av med sitt pass. Av statistiken över antalet provisoriska pass som utfärdats av konsulatet under åren 2012 och 2013 framgår att antalet provisoriska pass som har utfärdats av konsulatet har ökat, trots att antalet utfärdade provisoriska pass för samtliga utlandsmyndigheter har minskat för samma period. För 2013 var det fråga

om drygt 200 provisoriska pass som utfärdades av konsulatet samt beskickningarna på tre mindre orter. En del av ansökningarna om provisoriska pass bör vara legitima, t.ex. att en charterturist tappat bort sitt pass på semesterorten. Även om man skulle utgå ifrån att det i de allra flesta av dessa fall var fråga om personer som ansökte om provisoriska pass efter att ha sålt eller gett bort sitt pass i syfte att passet skulle användas för människosmuggling, går det dock inte utifrån antalet utfärdade provisoriska pass att dra några säkra slutsatser om hur omfattande handeln med svenska pass är i Istanbul.

Polisen har samlat in underrättelseinformation som tyder på att ett flertal nätverk är involverade i handel med svenska pass eller människosmuggling där användning av svenska pass förekommer. Enligt Polisen är detta en omfattande verksamhet med nätverk på flera orter i landet. Dessa uppgifter indikerar att det finns flera upparbetade kanaler som kan förse nätverk med svenska pass i missbrukssyfte för resa till Sverige eller andra länder. Det går emellertid inte att säga något om omfattningen av dessa kanaler. Det framgår också att det i flera av nätverken även förekommer andra former av brottslighet, t.ex. narkotika- och vapensmuggling.

Finska myndigheter har lämnat information gällande två svenska medborgare som dömdes av finsk domstol under 2014 för människosmuggling. I domen konstaterades att det var fråga om organiserad kriminell verksamhet och att det i de tilltalades telefoner fanns ett stort antal pass avfotograferade. Enligt uppgifter i finsk media var det fråga om 120 svenska pass. Detta tyder på att de tilltalade hade ett arkiv med passbilder i sina telefoner i syfte att kunna matcha dessa med välliknande personer, look-alikes. Denna dom är ett ytterligare exempel på att det förekommer en organiserad verksamhet rörande människosmuggling med hjälp av svenska pass, men det är inte möjligt att uttala sig om mörkertalets storlek utifrån detta fall.

Av de migrantintervjuer som Frontex genomförde på Arlanda under 2012-2014 framgår att samtliga tillfrågade uppgav att de hade anlitat en smugglare för resan och att smugglaren hade försett dem med ett pass. Flera av de tillfrågade uppgav inte mer än att det var fråga om ett rött pass, som förstördes under resan. Det går alltså inte att fastslå att det är fråga om just svenska pass. Frontex har dock redovisat att i vart fall några av de tillfrågade personerna upp-

gav att smugglarna hade tillgång till ett flertal svenska pass. Uppgifterna indikerar alltså att i vart fall några av de tillfrågade personerna hade använt sig av ett svenskt pass för resan till Sverige. Det är dock utifrån uppgifterna inte möjligt att uttala sig om omfattningen av handeln med och missbruket av svenska pass.

Frontex har som slutsats efter intervjuerna anfört att det förekommer en utbredd och organiserad handel med svenska pass. Företrädare för Brå som på förfrågan av mig tagit del av rapporten, menar dock att det är svårt att generalisera resultaten på det sätt som har gjorts. Det framgår t.ex. inte hur många personer som tillfrågats och hur många av dessa som har svarat eller hur urvalet gjorts. Vidare menar Brå att slutsatserna om att det är det svenska regelverket om utfärdade av pass som är orsaken till missbruket inte kan anses belagt utifrån det underlag som Frontex presenterat.

Jag anser därför slutsatserna i Frontex rapport om omfattningen av missbruket av svenska pass måste bedömas med försiktighet.

Vidare bör, som bl.a. företrädare för Migrationsverket angett, asylsökandes uppgifter om hur de har rest till Sverige värderas med försiktighet. Det kan i flera fall förhålla sig så att den asylsökande uppger att han eller hon har rest till Sverige genom hjälp av en smugglare, medan det i själva verket kan vara så att en släkting eller annan närstående försett personen ifråga med handlingar för resan. Att en asylsökande berättar att han eller hon använt sig av smugglare, kan bero på rädsla för att den anhörige ska råka illa ut om svenska myndigheter får kännedom om det verkliga förhållandet.

Slutsatsen kan dras att det med stor sannolikhet förekommer en handel av svenska pass, både i Turkiet och i Sverige. Omfattningen av handeln går det dock inte med säkerhet att uttala sig om och därmed inte heller om mörkertalet angående missbruk av svenska pass. Det går inte heller att slå fast hur stor del av missbruket som är hänförlig till denna handel, respektive hur stor del som beror på andra former av tillhandahållande av pass.

6.3.4 En analys av mörkertalet utifrån andra situationer där det kan förekomma missbruk av pass

Det är sannolikt att det förekommer att personer, som inte har för avsikt att söka asyl, vill resa in i Sverige med felaktiga resehandlingar. Det kan antas att personer med terror-kopplingar eller som är in-

volverade i annan grov brottslighet vill resa in eller ut ur landet utan att deras verkliga identitet blir känd. Det är allvarligt att så sker, även om detta inte torde vara särskilt vanligt förekommande.

Enligt Säkerhetspolisen finns åtminstone ett fall konstaterat där en person med kända terroristkopplingar har använt sig av ett svenskt pass tillhörande annan person för att resa ut ur landet, troligen i syfte att begå terrorbrott.

Det kan också förekomma att svenska pass används i bedrägerisammanhang. Enligt uppgift från företrädare för Polisens nationella bedrägericentrum är detta dock inte särskilt vanligt förekommande, utan förfalskade körkort används i betydligt större omfattning än pass i olika former av bedrägerisammanhang.

I de nu beskrivna situationerna har det alltså upptäckts ett fåtal fall av passmissbruk. Att endast ett fåtal fall faktiskt har upptäckts, innebär inte att det inte förekommer ett missbruk av pass i dessa situationer. Om det förhåller sig så att antalet upptäckta fall säger något om missbrukets omfattning i övrigt, kan dock slutsatsen dras att missbruket i de nu beskrivna fallen inte är särskilt vanligt. Detta innebär i sin tur att de beskrivna fenomenen inte kan anses ha så stor inverkan på mörkertalets storlek.

6.3.5 Utfärdade och förlustanmälda pass och olika gjorda jämförelser

Antal utfärdade respektive förlustanmälda pass

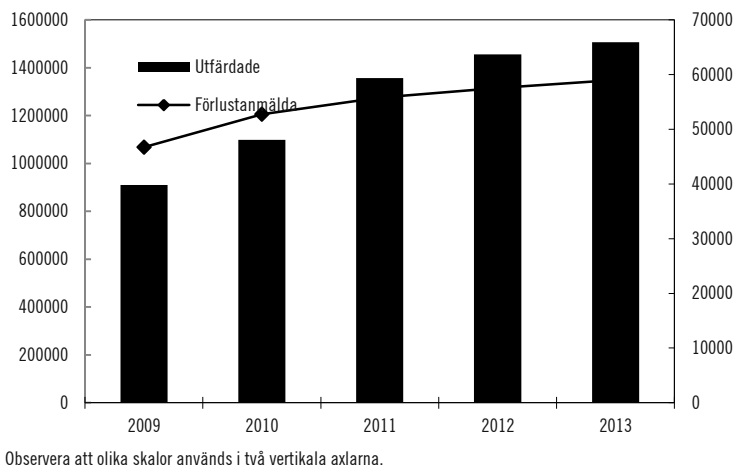
Det har framförts att antalet förlustanmälda svenska pass i sig indikerar att det förekommer ett omfattande missbruk av svenska pass samt att den omständigheten att det har skett en ökning av antalet förlustanmälda pass visar att även missbruket har ökat.

Polisen har på begäran lämnat uppgifter angående antalet utfärdade respektive förlustanmälda pass för åren 2009-2013 (se avsnitt 5.2.1).

Under perioden ökade antalet utfärdade pass exklusive provisoriska pass med 69 procent, och antalet utfärdade pass inklusive provisoriska pass med 65,6 procent. Antalet förlustanmälda pass ökade under den aktuella perioden med 26,3 procent, dvs. ökningen var väsentligt mindre än ökningen avseende utfärdade pass. Relationen mellan antalet utfärdade och förlustanmälda pass sjönk något under

perioden, under 2009 utgjorde antalet förlustanmälda pass 5,1 procent av det totala antalet utfärdade pass, medan motsvarande siffra för 2013 var 3,9 procent. Även under 2014 ökade antalet utfärdade pass, för detta år finns dock inte uppgifter om förlustanmälda pass tillgängliga.

Diagram 6.1 Diagram över antalet utfärdade respektive förlustanmälda pass



Orsaken till ökningen av antalet utfärdade pass beror troligen till största delen på att de gamla tioårspassen har ersatts av pass med fem års giltighetstid.

Det förhållandet att antalet förlustanmälda pass har ökat under perioden kan vara hänförligt till att det har skett en ökning av missbruket av svenska pass. Ökningen kan också bero på att ju fler pass som har utfärdats, ju fler tappas eller stjäls. En annan förklaring kan vara att svenskar har ökat sitt resande under perioden och därmed använder sitt pass i högre utsträckning, vilket i sin tur ger upphov till fler tillfällen att förlora passet (angående svenskars resvanor, se avsnitt nedan). En ytterligare förklaring skulle kunna vara att svenskar har blivit slarvigare.

I dåvarande Rikskriminalpolisens promemoria, som har redogjorts för i avsnitt 5.7.1, framgår att 177 000 svenska pass, vars giltighetstid ännu inte hade gått ut, var anmälda stulna eller förkomna i oktober 2013. Enligt min mening är det svårt att bedöma vad denna siffra egentligen står för. Av uppgift från Polisen framgår att i februari 2014 var det totala antalet utfärdade pass till svenska

medborgare 6 544 693 stycken. De 177 000 förlustanmälda men alltså giltiga passen, uppgår till 2,7 procent av det totala antalet utfärdade passen.

Polisen har på förfrågan lämnat motsvarande uppgifter per den 1 maj 2014 för vissa andra länder. Enligt dessa uppgifter uppgår antalet förlustanmälda men alltså giltiga danska pass till drygt 195 000 stycken, finska pass till drygt 44 000 stycken, norska till 140 000 stycken, nederländska drygt 860 000 (nederländska myndigheter har dock uppgett siffran vara drygt 80 000) och tyska till drygt 477 000 stycken. Bulgarien och Österrike har angett att antalet förlustanmälda alltså giltiga pass uppgår till 15 000 respektive 18 000.

Summan 177 000 svenska pass kan visserligen synas hög, men motsvarande siffror för andra länder är i samma storleksordning eller högre. Enligt min mening går det inte utifrån just denna siffra att dra några slutsatser om omfattningen av missbruket av svenska pass eller om svenska pass skulle missbrukas i större omfattning än andra länders pass.

Statistik över antalet personer som beviljats tre eller fler pass 2009-2013

Det har påståtts att missbruk av svenska pass förekommer bland de personer som har beviljats flera pass under en kortare tid. När det gäller den statistik som Polisen har tillhandahållit framgår att 26 487 personer beviljades tre eller fler pass under perioden 2009-2013, se avsnitt 5.2.1 (siffran avser både vanliga och särskilda pass). Under perioden 2010-2014 ökade denna siffra till drygt 40 600 personer. Enligt Polisen bör tre utfärdade pass under en femårsperiod i de flesta fall inte anses onormalt, eftersom svenska pass numera har en giltighetstid om fem år. Jag instämmer i denna bedömning. Ett exempel på en inte onormal förbrukning av pass under en femårsperiod kan se ut på följande vis. En person som ska resa utomlands, upptäcker dagen innan resan att passet är förkört, varpå personen beviljas ett provisoriskt pass. Personen ansöker efter hemkomsten om ett nytt vanligt pass. Personen har därmed beviljats tre pass; två vanliga och ett provisoriskt pass.

Jag menar även att tre vanliga beviljade pass under en femårsperiod i många fall inte kan anses som onormalt. Det kan t.ex. förhålla sig så att en person förlorar sitt vanliga pass under en utlands-

resa. Efter hemkomsten ansöker personen på nytt om vanligt pass. Därefter förlorar personen, som ofta bär med sig sitt pass som identitetshandling, det nya passet något år senare och ansöker då en tredje gång om ett vanligt pass.

Under 2009-2013 beviljades 6 325 personer fler än tre pass. Den största delen, 4 884 personer, erhöll fyra pass. Vidare beviljades att 1 441 personer fem eller fler pass och av dessa beviljades nio personer tio eller fler pass. En person beviljades 18 pass. Sammantaget beviljades de 6 325 personerna drygt 27 400 pass under perioden. Under perioden 2010-2014 ökade antalet personer som beviljats fler än tre pass med cirka 500 personer. Antalet personer som har beviljats fler än tio pass ökade med cirka 10 personer.

Ett stort antal beviljade pass under en femårsperiod kan indikera att det förekommer ett missbruk av pass, men kan även ha andra förklaringar. Personer som reser mycket i sitt arbete kan t.ex. behöva nytt pass när passidorna inte längre räcker till för viseringar eller stämplat. Vidare kan det i gruppen förekomma personer som har beviljats extra pass för att kunna genomföra t.ex. affärsresor mellan olika länder. Det har visserligen skett en ökning av antalet personer som beviljats fler än tre pass. Det går dock inte att dra slutsatsen att ökningen är hänförlig till att missbruket skulle ha ökat.

En jämförelse mellan pass och körkort

Som konstaterats har antalet förlustanmälda pass ökat de senaste fem åren. Det har från flera olika aktörer framförts att det stora antalet förlustanmälda pass indikerar ett omfattande passmissbruk. Mot denna bakgrund har jag jämfört pass med en annan vanlig identitetshandling, det svenska körkortet, i syfte att undersöka om svenska pass förlustanmäls i större utsträckning än körkort. Skulle det förhålla sig så att pass förlustanmäls i högre utsträckning än körkort indikerar detta ett missbruk av pass.

Företrädare för Transportstyrelsen har på förfrågan lämnat statistikuppgifter gällande utfärdade körkort; bl.a. det antal körkort per år som tillverkats på grund av att innehavaren förlorat sitt körkort samt totalt antal tillverkade körkort per år, se tabellen nedan.

Tabell 6.1 Statistik avseende svenska körkort

År	Antal tillverkade körkort pga. att personen tappat sitt körkort	Övrigt antal tillverkade körkort	Totalt antal tillverkade körkort	Antal körkortsinnehavare
2013	100 000	880 000	980 000	6 270 000
2012	78 000	714 000	792 000	6 260 890
2011	75 000	583 000	658 000	6 219 915
2010	74 000	589 000	663 000	6 179 186

Jämförelsen kan göras för antal utfärdade vanliga pass respektive för körkort och antalet körkort som tillverkats på grund av förlust av körkort och förlustanmälningar av pass. Statistiken för passen återfinns i tabell 5.1 (avsnitt 5.2.1).

Antalet körkort som tillverkades för att innehavaren förlorat sitt körkort år 2013 uppgick till 11,4 procent av övrigt antal tillverkade körkort. Antalet förlustanmälda pass samma år uppgick till 3,9 procent av antalet utfärdade vanliga pass. Förändringen mellan åren 2010-2012 är marginell för båda kategorierna.

Av jämförelsen kan konstateras att antal utfärdade körkort p.g.a. att innehavaren förlorat sitt körkort är i absoluta tal större än antalet förlustanmälda vanliga pass för de aktuella åren. Även i jämförelse med antal övriga utfärdade körkort är siffrorna för körkort högre än för förlustanmälda vanliga pass jämfört med antalet utfärdade vanliga pass. Det innebär alltså att fler körkort i förhållande till vanliga pass förlorades under åren 2010-2013.

Det är troligt att körkort används oftare än pass och att fler personer därmed bär med sig sitt körkort dagligen i jämförelse med ett pass. Det bör därför finnas fler tillfällen för en person att förlora sitt körkort än sitt pass. Det förekommer dock uppgifter om att passet är en relativt vanlig identitetshandling hos framförallt ungdomar som väljer att ansöka endast om pass istället för också ett nationellt identitetskort. Passet accepteras ofta som identitetshandling och ses inte bara som en resehandling. Ett nationellt identitetskort, som också kostar mer att ansöka om, kan därför ses som överflödigt.

När det gäller jämförelsen med körkort indikerar således inte statistiken avseende förlustanmälda pass att antalet förlustanmälda pass är anmärkningsvärd. Slutsatsen som kan dras av jämförelsen

mellan pass och körkort är därmed att den inte ger några indikationer eller vägledning i fråga om mörkertalet gällande missbruk av svenska pass.

Svenskars resvanor

Frågan kan också ställas om ökningen av utfärdade respektive förlustanmälda svenska pass är beroende på att svenskar har ökat sitt resande och därmed sin passanvändning under perioden. EU-kommissionen har genomfört undersökningar i samtliga medlemsländer avseende befolkningens resvanor i de olika länderna. Resultaten har samlats i rapporter, s.k. Flash Eurobarometers¹¹.

Av undersökningarna framgår att Sverige är ett av de länder vars befolkning reser mest utanför EU. Under 2013 hade 38 procent av befolkningen rest utanför EU, och resandet har ökat mellan 2011-2013. Endast Danmarks och Estlands befolkningar reste mer utanför EU 2013.

Det förhållande att svenskar reser mer utanför EU skulle kunna vara en förklaring till varför förlustanmälingarna av pass har ökat. Det kan ligga nära till hands att anta att ju mer befolkningen använder pass, ju fler pass förloras. På goda grunder är det sannolikt att svenska pass förloras, även i hög utsträckning relativt andra länder, utan att det speglar annat än våra resvanor. Någon säker slutsats går emellertid inte att dra från dessa uppgifter.

En jämförelse mellan svenska pass och andra länders pass

Det har från olika aktörer påståtts att svenska pass skulle missbrukas i större omfattning än andra länders pass. Av uppgifter från Frontex framgår dock att svenska resedokument återfinns på åttonde plats under 2013 när det gäller det totala antalet fall av missbruk av dokument.

Sett till missbruket totalt i Frontex statistik synes Sverige alltså inte utmärka sig. Om hänsyn endast tas till look-alike-användning

¹¹ . Flash Eurobarometer 334, *Attitudes of Europeans towards tourism*, s. 32, Flash Eurobarometer 370 *Attitudes of Europeans towards tourism*, s. 29 och Flash Eurobarometer 392 *Preferences of Europeans towards tourism*, Extra Analysis, EA11).

av pass ligger dock Sverige högre upp (se bl.a. avsnitt 5.5.2), endast franska pass är vanligare förekommande.

Internationella jämförelser är ofta svåra att värdera då det är svårt att säkerställa kvaliteten på uppgifterna. Till exempel är invånarantal och resvanor olika, rapporteringssystemen skiljer sig åt, olika tidsperioder och olika uppgifter registreras. Ett sätt att jämföra är att se till utfärdade respektive förlustanmälda pass för olika länder.

Tabell 6.2 **Antalet utfärdade pass i förhållande till antal medborgare¹²**
2013

Land	Utfärdade pass/medborgare
Bulgarien	6,3 procent
Danmark	11,8 procent
Finland	13,6 procent
Grekland	2,9 procent
Italien	2,6 procent
Nederländerna	12,8 procent
Portugal	5,1 procent
Norge	13,4 procent
Storbritannien	9,2 procent
Sverige	17 procent
Ungern	5 procent
Österrike	8,1 procent

Av sammanställningen framgår att Sverige har högst antal utfärdade pass per medborgare följt av Finland, Norge och Nederländerna. En trolig orsak till att Sverige och Finland har de högsta andelarna utfärdade pass i förhållande till antal medborgare är att dessa pass har en giltighetstid om fem år, medan ett flertal andra länders pass har en giltighetstid om tio år. Även grekiska pass har en giltighetstid om fem år. Grekland har dock en låg andel utfärdade pass.

En anledning till den höga andelen svenska pass är också att svenskar, som tidigare redovisats, ofta reser utomlands vilket innebär att många svenska medborgare ansöker om och beviljas pass.

¹²Denna uppgift härrör från EU:s statistikorgan Eurostat och avser antalet medborgare per land den 1 januari 2013. <http://appso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

De svenska medborgare som beviljades mer än ett pass under 2013 stod för drygt fyra procent av det totala antalet utfärdade pass under året. Resterande del av de utfärdade passen har alltså beviljats över 1,4 miljoner enskilda medborgare. En stor andel av Sveriges befolkning har alltså pass, vilket också kan vara en förklaring till Sveriges placering. Eftersom jag inte har tillgång till motsvarande uppgifter för andra länder går det dock inte att göra någon jämförelse mellan de olika länderna i detta avseende.

Som tidigare sagts är franska pass vanligare förekommande än svenska pass i Frontex statistik för just look-alike-missbruk. Enligt uppgift utfärdades cirka 3,5 miljoner franska pass under 2013, dvs. mer än dubbelt så många som svenska pass. Det innebär att andelen utfärdade franska pass i förhållande till antalet medborgare uppgick till endast sex procent vilket kan jämföras med 17 procent för Sverige. Med hänsyn till att antalet utfärdade franska pass var mer än dubbelt så många som svenska under 2013 verkar missbrukade svenska pass dock procentuellt sett överstiga andelen franska pass.

En jämförelse kan också göras över antalet förlustanmälda pass i förhållande till antalet utfärdade pass.

Tabell 6.3 Antalet förlustanmälda pass i förhållande till antalet utfärdade pass 2013

Land	Förlustanmälda pass/utfärdade pass
Bulgarien	3,6 procent
Danmark	5,7 procent
Finland	1,5 procent
Grekland	2,7 procent
Italien	3,1 procent
Nederländerna	2,4 procent
Norge	5 procent
Storbritannien ¹³	5,2 procent
Sverige	3,9 procent
Ungern	1,6 procent
Österrike	4,3 procent

¹³ Siffran för Storbritannien avser 2012.

Av tabellen framgår att Danmark har störst andel förlustanmälda pass i förhållande till utfärdade pass, medan Sverige återfinns på fjärde plats. När det gäller antalet förlustanmälda pass i relation till antalet utfärdade pass utmärker sig inte Sverige, utan andelen förlustanmälda pass i förhållande till antalet utfärdade pass är ungefär i samma storleksordning som för andra länders pass. Det är svårt att dra några konkreta slutsatser av detta.

Jag har också gjort en jämförelse mellan de olika länderna av den relativa förändringen i procent mellan 2009-2013 avseende förlustanmälda pass. Som nämnts ovan har antalet utfärdade svenska pass har ökat med 65,6 procent från 2009 till 2013, medan förlustanmälda svenska pass har ökat i väsentligt mindre omfattning, 26,3 procent. Även för Finland har antalet utfärdade pass ökat kraftigt. Även denna ökning torde vara hänförlig till att Finland har sänkt giltighetstiden för pass från tio år till fem år. Däremot har antalet förlustanmälda finska pass inte ökat. För Norge har det skett en större ökning av antalet förlustanmälda pass under perioden, vilket inte motsvaras av någon ökning ifråga om antal utfärdade pass. Företrädare för den norska polisen har uppgett att de inte har någon förklaring till denna uppgång, men att den kan bero på att norska medborgare har blivit bättre på att förlustanmäla pass som har förlorats eller stulits.

Resterande länder har i flera fall haft relativt små förändringar både gällande antalet utfärdade och antalet förlustanmälda pass.

I avsnittet angående svenskars resvanor konstateras det att många svenskar reser utanför EU, och att resandet har ökat under senare år. Av undersökningarna framgår att även danskar respektive finländare ökade sitt resande under 2011-2013. Ett ökat resande till länder utanför EU kan vara en bidragande orsak till ökningen av de svenska förlustanmälda passen, men knappast hela förklaringen med tanke på att även invånare i andra länder, bland annat Finland och Danmark, har ökat sitt resande, utan att det har skett en motsvarande ökning av de förlustanmälda passen.

6.3.6 Sammanfattning

Med hög sannolikhet är missbruket av svenska pass mer omfattande än de fall som faktiskt har konstaterats. Frågan om storleken på mörkertalet är dock svår att besvara.

Det finns som redovisats i avsnitten ovan faktorer som kan tolkas som att det förekommer ett omfattande missbruk, men vissa av dessa faktorer kan också förklaras på annat sätt. Uppgifter om handel med svenska pass från t.ex. turkiska myndigheter och uppgifter från olika sambandsmän talar dock tydligt för att det finns ett mörkertal gällande missbruket. Andra uppgifter, t.ex. antal förlustanmälda pass, kan ha olika förklaringar. Frågan är hur dessa mer tveksamma uppgifter ska tolkas, förstärker de varandra och tillsammans indikerar ett omfattande mörkertal? Frågan är mycket svår att besvara.

Antalet asylsökande som har kommit till Sverige har ökat och många av dessa torde ha använt sig av felaktiga resehandlingar för att resa till Sverige. Det finns emellertid inga säkrare indikationer på att samtliga eller ens majoriteten av dessa personer skulle ha missbrukat just svenska pass. Frontex anger att det är vanligt förekommande att smugglare anlitas för resan och att det är just svenska pass som använts vid resorna. Även om jag har framfört vissa reservationer mot de slutsatser som dras i rapporten torde intervjuerna indikera att ett missbruk av svenska pass förekommer i detta sammanhang. Det är dock mycket svårt att säga något om omfattningen av missbruket av svenska pass och därigenom om mörkertalet utifrån antalet asylsökande i Sverige.

Uppgifterna från Polisen, polisen i Turkiet och finska myndigheter torde indikera en relativt omfattande handel med svenska pass. Uppgifterna visar dock inte att de svenska passen skulle vara mer utsatta än andra länders pass och det går inte att uttala sig om mörkertalets storlek utifrån dessa uppgifter.

Passmissbruk kan även förekomma i andra sammanhang, t.ex. i fråga om bedrägeri eller personer som vill resa in eller ut ur landet obemärkt. Det finns dock inte anledning att tro att dessa fenomen är särskilt vanligt förekommande och de kan därför inte anses ha särskilt stor inverkan på mörkertalets storlek.

Av statistiken från Polisen framgår att både antalet utfärdade och antalet förlustanmälda svenska pass har ökat under 2009-2013.

Ökningen av antalet utfärdade pass torde främst ha sin förklaring i att tioårspassen successivt har bytts ut mot femårspass. Samtidigt har resandet ökat vilket medför en ökad hantering av pass och därmed risker att förlora det. Ökningen av förlustanmälda pass är mindre än ökningen av utfärdade pass, vilket skulle kunna tala för att missbruket inte har ökat. När det gäller jämförelsen med körkort indikerar inte heller den statistiken att antalet förlustanmälda pass är anmärkningsvärd. I reella tal har emellertid antalet förlustanmälda pass ökat under perioden, och fler pass kan därmed vara föremål för missbruk än tidigare. Med utgångspunkt från uppgifterna om antal utfärdade respektive förlustanmälda pass går det inte att få vägledning om mörkertalets storlek.

Den grupp personer som har beviljats ett stort antal pass är relativt liten. Sammantaget torde denna grupp inte stå för någon stor del av missbruket av svenska pass. Enligt dåvarande Rikskriminalpolisens promemoria (se avsnitt 5.7.1) är det dock de personer som endast förlustanmält något enstaka pass som står för den största delen av missbruket. Någon slutsats om mörkertalets storlek går därför inte att dra utifrån uppgifterna om de personer som har beviljats ett flertal pass.

Sverige har den största andelen utfärdade pass i förhållande till antalet medborgare för 2013. Detta kan till i vart fall till viss del förklaras med att svenska pass har en kortare giltighetstid än många andra länders pass. En annan förklaring är att många svenska medborgare har ansökt om och beviljats pass, 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. I fråga om antalet förlustanmälda pass i relation till antalet utfärdade pass för 2013 är denna andel gällande svenska pass ungefär i samma storleksordning som för andra länders pass.

Enligt statistik från Frontex ligger svenska dokument på åttonde plats bland de upptäckta fallen av dokumentmissbruk vid de externa gränserna 2013. Sett till just look-alike-missbruk är svenska pass enligt Frontex det näst vanligast förekommande efter franska pass. Sammantaget talar detta för att svenska pass hör till de som är mest missbrukade i form av look-alike-missbruk, i allt fall av de europeiska passen. Även uppgifter från flygplatser och sambandsmän stärker detta.

Enligt statistik från turkisk polis var svenska dokument de näst vanligast förekommande bland de dokument som upptäcktes och rapporterades 2013. När det gäller situationen i Turkiet måste denna avseende missbruk av svenska pass anses vara unik, bl.a. med hänsyn till att landet gränsar till t.ex. Syrien där ett inbördeskrig rasar, varför många personer som vill resa till Europa och Sverige på flykt undan kriget väljer att resa genom Turkiet.

Jag har nåtts av en mängd uppgifter som påstås styrka att svenska pass skulle vara utsatta för ett omfattande missbruk. Å ena sidan kan vissa av de uppgifter som förs fram till stöd för detta ha andra förklaringar än att de skulle bevisa ett missbruk. T.ex. har det påståtts att antalet förlustanmälda pass och ökningen av förlustanmälningar visar på ett stort och ökande missbruk. Jag har dock kunnat konstatera att antalet utfärdade pass har ökat i väsentligt högre grad och att antalet förlustanmälningar avseende körkort är procentuellt likvärdigt. Å andra sidan visar uppgifter från turkisk och finsk polis att det förekommer en handel med svenska pass i inte oväsentlig omfattning. Dessa uppgifter styrks också av under rättelseuppgifter från svensk polis. Antalet asylsökande har ökat under 2013 och 2014 jämfört med tidigare år. Ett flertal av dessa personer har sannolikt anlänt till Sverige direkt från tredje land och har sannolikt använt sig av felaktiga handlingar. Även om det inte är visat att det alltid är fråga om svenska pass finns det inte anledning att tro att det endast skulle röra sig om handlingar från andra länder.

Sammantaget menar jag att det finns anledning att anta att finns ett relativt omfattande missbruk av svenska pass främst i form av look-alike-användning. Missbruket är av sådan omfattning att åtgärder för att försvåra missbruket bör övervägas.

6.4 Bakomliggande faktorer till missbruket

Min bedömning:

Det torde finnas flera förklaringar till varför svenska pass missbrukas och troligen samverkar de med varandra. Några av dessa faktorer är:

- Antalet asylsökande och deras ursprungsland, resväg och resmål.
- Tillgången till pass som kan missbrukas genom look-alike-användning.
- Risken för upptäckt och påföljder för olika aktörer.

6.4.1 Inledning

I detta avsnitt kommer jag att lämna några förklaringar till orsakerna till missbruket av svenska pass. Det har förts fram att den svenska passlagstiftningen är en i hög grad avgörande faktor för ett omfattande missbruk av svenska pass, bl.a. eftersom en sökande kan beviljas flera pass efter förlustanmälan utan begränsning. En jämförelse kommer därför att göras mellan svensk lagstiftning och de länders lagstiftning som har återgetts i kapitel fyra.

Svensk lagstiftning kan vara en bidragande orsak till missbruket av svenska pass. Andra faktorer som diskuteras i detta avsnitt är flyktingars ursprungsland, resvägar och resmål och tillgången till pass som går att använda för look-alike-missbruk. Även risk för upptäckt för olika aktörer; både de som handlar med pass och den som lånar ut eller säljer sitt pass, kan ha betydelse för omfattningen av missbruket.

6.4.2 Jämförelse av olika länders lagstiftningar gällande pass

Det kan konstateras att den svenska lagstiftningen uppvisar betydande likheter med både dansk respektive finsk lagstiftning på området. Inte i någon av dessa lagstiftningar finns det reglerat att en passansökan kan avslås om sökanden tidigare har missbrukat pass eller om sökanden beviljats ett stort antal pass under en kortare period. Både svensk och finsk rätt innehåller vidare regeln att ett

giltigt pass ska dras in om passet brukas av någon annan än den rättmätige innehavaren. Även reglerna gällande provisoriska pass överensstämmer med varandra, även om det i finsk rätt även finns reglerat att ett pass i dessa fall i första hand ska utfärdas som ett tillfälligt pass. Någon begränsning i antalet provisoriska pass som kan utfärdas under en period finns inte heller uppställd i någon av ländernas lagstiftning.

Norsk lagstiftning uppvisar å sin sida flera skillnader jämfört med den svenska regleringen, bl.a. kan passansökan avslås eller pass dras in om sökanden tidigare har förfalskat pass, brukat falskt pass, rättsstridigt har överlämnat pass till tredje man, eller på annat sätt missbrukat pass. Det finns också uppställt en begränsning om hur många vanliga pass en person kan beviljas under en tioårsperiod respektive provisoriska pass under en femårsperiod. Vidare finns reglerat att om ett pass har missbrukats, bör det inte utfärdas ett nytt pass innan det gått fem år från det att missbruket ägde rum.

Även den nederländska passlagstiftningen innehåller bestämmelser om passhinder vid tidigare missbruk och en begränsning vad gäller antal pass som kan beviljas; passhinder gäller under en två-årstid för bl.a. personer som missbrukat resehandlingar eller som har förlustanmält tre pass under en femårsperiod. Det finns dock inget centralt passregister i Nederländerna utan det är kommunerna som utfärdar pass och för register över detta. Det finns därför en risk att det inte upptäcks att en person har förlustanmält pass i en annan kommun.

Även brittisk rätt innehåller begränsningar om rätt till pass, och begränsning av giltighetstid om sökanden har förlorat fler än två pass. Vidare är rätten till provisoriskt pass begränsad i brittisk rätt.

Svensk rätt uppvisar således betydande likheter med dansk respektive finsk rätt ifråga om bl.a. att det i ländernas lagstiftning inte finns någon regel om att en passansökan kan avslås om sökanden tidigare har missbrukat pass eller om sökanden beviljats ett stort antal pass under en kortare period.

Däremot skiljer sig svensk rätt främst från norsk respektive nederländsk rätt, som båda innehåller regler om begränsning av utfärdade av pass då sökanden tidigare har missbrukat pass eller har beviljats flera pass. Även brittisk rätt innehåller begränsningar på detta område.

Frågan är då om slutsatsen kan dras att den svenska lagstiftningen på området underlättar missbruket av pass. Det förhållandet att en person, trots ett flertal tidigare förlustanmälningar av pass, kan beviljas nytt pass efter ansökan kan antas bidra till missbruk av svenska pass i vissa fall.

Eftersom dansk och finsk rätt är mycket lika den svenska lagstiftningen på området och då dessa länders pass inte förekommer i Frontex respektive den turkiska polisens statistik, kan dock inte den svenska lagstiftningen vara den avgörande faktorn bakom missbruket av svenska pass.

Enligt statistiken från Polisen beviljades drygt 6 000 personer fler än tre pass under perioden 2009-2013, vilket är en förhållandevis låg siffra i jämförelse med det antal svenska medborgare som enligt huvudregeln har rätt till pass. För perioden 2010-2014 ökade dock siffran med cirka 500 personer.

Polisen och andra aktörer har vidare framfört att missbrukade svenska pass i de flesta fall tillhör de personer som endast förlustanmält enstaka pass. Enligt den statistik som gränspoliserna vid Arlanda har presenterat angående passhistoriken för innehavarna av 20 av de svenska pass som upptäcktes på flygplatsen under 2013 framgår också att passinnehavarna i majoriteten av fallen endast hade förlustanmält ett eller två pass (se avsnitt 5.3.2). Detta skulle kunna indikera att de rättmätiga innehavarna till många av de svenska pass som är föremål för missbruk endast har fått ett fåtal pass beviljade. Urvalet är dock begränsat, varför inga säkra slutsatser kan dras.

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska lagstiftningen i viss mån kan antas bidra till missbruket av svenska pass, men att även andra faktorer, t.ex. asylregler och oroshärda i världen, torde bidra.

6.4.3 Andra faktorer som är av betydelse för missbruket

Flyktingars resväg och resmål

Flyktingströmmarna till Europa och Sverige har, som tidigare nämnts, ökat under de senaste åren. Den främsta orsaken till att fler personer flyr till Europa är kriget i Syrien. Många reser via båt över Medelhavet, till främst Italien, för att sedan fortsätta resan genom Europa till bl.a. Sverige. Huruvida de använder sig av falska

eller felaktiga handlingar för den senare resan finns det inga uppgifter om, men om de reser med Schengeninterna flyg kan det antas att någon form av resehandling krävs av flygbolagen, även om det inte förekommer några gränskontroller inom Schengenområdet. En stor del av de personer som söker sig till Europa reser även via flyg till olika destinationer i Europa från tredje land och som tidigare har konstaterats kan det antas att de i stor utsträckning åberopar falska eller felaktiga handlingar.

Sedan hösten 2013 beviljas syriska medborgare som befinner sig i Sverige som huvudregel permanent uppehållstillstånd här. Detta torde vara en starkt bidragande orsak till varför många syrier söker sig just till Sverige. Som framgått av uppgifter från bl.a. Frontex är det ofta fråga om syriska medborgare, vilka reser med flyg från Istanbul till Stockholm eller andra flygplatser i norra Europa, som har upptäckts missbruka svenska pass. Det kan på goda grunder antas att svenska resehandlingar efterfrågas av syriska migranter i stor utsträckning eftersom många vill resa till just Sverige. Denna uppgift har bl.a. bekräftats av turkisk polis.

Turkiet är beläget mellan Europa och flera oroshärdar, och landets läge gör att många flyktingar passerar dess gränser under sin resa till Europa. Turkiet är ett också ett land som tar emot många syriska flyktingar; över en miljon syrier har flytt till Turkiet från det närliggande Syrien. Många av dem stannar kvar i Turkiet, men det kan antas att ett antal reser vidare till Europa. Flyktingars ursprungsland, resväg och resmål bör således vara avgörande faktorer när det gäller orsaken till missbruket av svenska pass.

Tillgång till pass

För att svenska pass ska kunna missbrukas genom look-alike-användning krävs det att det finns tillgång på möjliga pass. Detta innebär att fotografiet av passinnehavaren med lätthet ska kunna matchas med den som önskar resa med ett svenskt pass som look-alike. Det krävs därför att det finns en likhet mellan passinnehavarna och de som vill använda svenska pass som look-alike för att ett missbruk av större omfattning ska kunna vara möjligt. Det kan därför antas att de svenska medborgare, vars pass förekommer i detta missbruk, är av samma eller liknande etniska ursprung, som

de personer som missbrukar svenska pass genom look-alike-användning. En relativt stor andel av den svenska befolkningen har sitt ursprung i ett annat land. Ett flertal svenska medborgare torde därför ha samma etniska bakgrund som flera av de personer som vill ta sig till Sverige för att kunna söka asyl. Andra länder, t.ex. Finland, har en annan befolkningssammansättning med ett lägre antal medborgare med utländsk bakgrund. Samma tillgång till pass att användas av migranter, saknas när det gäller t.ex. finska pass. Förekomsten av välliknande look-alike-pass torde därmed vara en avgörande orsak till missbruket av svenska pass.

Som konstaterats tidigare går det inte att säga hur många av de som använder sig av svenska pass som har förvärvat dessa genom smugglare respektive fått dessa av andra. Enligt Polisens uppgifter finns ett antal nätverk i Sverige som handlar med svenska pass och som använder dessa i syfte att smuggla människor till Sverige. Det finns således upparbetade distributionskanaler för pass i Sverige. Av uppgifter från turkisk polis respektive Frontex framgår att liknande nätverk är verksamma i Istanbul, och att dessa även handlar med svenska pass. Det finns följaktligen liknande kanaler för distribution av pass i Turkiet. Det finska rättsfallet gällande de två svenska medborgare som dömts för människosmuggling visar också att det finns nätverk verksamma även utanför Sverige som handlar med svenska pass. Uppgifterna från Polisen samt från Turkiet och det finska rättsfallet visar således att det förekommer en organiserad handel med svenska pass, även utanför Sverige. Upparbetade distributionskanaler bör således vara en avgörande faktor när det gäller orsaken till missbruket av svenska pass.

Risken för upptäckt och påföljder

En ytterligare bakomliggande faktor till missbruket av svenska pass är risken för upptäckt och de påföljder som skulle kunna bli aktuella vid upptäckt, både för den som handlar med pass och den som lånar ut eller säljer sitt pass i missbrukssyfte samt även för den som åberopar ett felaktigt pass.

För att kunna uttala sig om upptäcktsrisken och påföljd avseende missbruk av svenska pass i andra länder än Sverige skulle det krävas ett omfattande arbete. En rimlig begränsning är därför att koncentrera

framställningen om upptäcktsrisk och påföljder för missbruk av pass till att enbart avse situationen i Sverige.

Svenska pass som har beslagtagits utomlands p.g.a. misstanke om missbruk skickas till Gränspolissektionen vid Polisen, som efter registrering av passen skickar dessa vidare till de regioner inom Polisen som har utfärdat passen. Vid kontrakt med företrädare hos de dåvarande passmyndigheterna framkom att det saknades gemensamma riktlinjer när det gäller vilka åtgärder som vidtas med dessa pass. Det är också sällan förekommande att en person vars pass har används vid misstänkt missbruk hörs mer ingående. Enligt Polisen är det vidare mycket sällsynt att en person, som har förlustanmält ett flertal pass, hörs om dessa förluster innan ett nytt pass beviljas.

Från både Turkiet och Finland har jag fått uppgifter om att polisen sprängt ligor som handlat med pass. Något motsvarande tillslag synes inte ha gjorts i Sverige, detta trots att det enligt Polisen finns under rättelseuppgifter angående ett stort antal nätverk i Sverige som bedriver en organiserad handel med svenska pass. I vart fall tycks inget omfattande arbete ha gjorts för att stävja denna handel.

Mot bakgrund av de nämnda faktorerna kan den slutsatsen dras att upptäcktsrisken för den som säljer eller lånar ut sitt pass i syfte att detta ska missbrukas och för den som handlar med pass är förhållandevis låg.

Det är mycket svårt att försöka uppskatta risken för upptäckt när det gäller själva användningen av ett pass genom look-alike-missbruk. Åsikter har framförts att det är svårare att upptäcka ett look-alike-fall i förhållande till ett förfalskat pass. Det kan också förhålla sig på motsatt sätt, allt beroende på kvaliteten på förfalskningen respektive likheten mellan passinnehavaren och den som åberopar passet.

Den svenska gränskontrollen av resenärer från tredje land på flygplatserna torde vara relativt god. Det förekommer dock ingen kontroll av den biometrisk informationen som finns lagrad i passet.

När det gäller de brott som den som handlar med pass respektive den som säljer eller lånar ut sitt pass skulle kunna göra sig skyldig till är det främst missbruk av urkund som kan komma ifråga. Brottet människosmuggling skulle också kunna aktualiseras. Straffet för missbruk av urkund är böter eller fängelse i högst sex månader, medan straffet för människosmuggling är fängelse i högst två år. Om brotten

bedöms som ringa respektive grovt brott påverkar detta självfallet straffet.

Straffskalorna som sådana är troligen av mindre betydelse när det gäller huruvida en person är beredd att sälja eller på annat sätt överlåta sitt pass. Jag avser dock att i nästa kapitel återkomma till frågan om straffskalorna, och då för framförallt gällande brottet missbruk av urkund.

Den som använder ett look-alike-pass skulle kunna göra sig skyldig till missbruk av urkund. Brottet har i sig ett relativt lågt straffvärde, men troligen är straffvärdet av mindre betydelse för den som vill söka asyl i ett visst land.

Sammanfattningsvis kan sägas att upptäcktsrisken för de aktörer som är inblandade i passmissbruk är låg. Denna låga risk tillsammans med att påföljden för brottet missbruk av urkund i normalfallet är böter kan medföra att personer anser det mer eller mindre riskfritt att sälja eller överlåta sina pass i missbrukssyfte, och kan således anses bidra till missbruket av svenska pass.

6.4.4 Sammanfattning och slutsats

Enligt svensk lag finns det inte några begränsningar vad gäller hur många pass en person kan beviljas efter förlustanmälan. Det saknas också bestämmelser som uppställer hinder för beviljande av pass för en person som tidigare har konstaterats missbruka pass. Sådana bestämmelser finns i t.ex. norsk respektive nederländsk lagstiftning. Svensk lagstiftning torde därmed kunna vara en bidragande orsak till missbruket, även om flera länder har en liknande lagstiftning. Dessa länders pass förekommer emellertid inte i statistik över missbrukade resedokument från Frontex respektive turkisk polis. Det finns troligen flera andra faktorer än den svenska lagstiftningen som har betydelse för orsakerna till missbruket av svenska pass.

Ett stort antal människor är på flykt, främst från krigets Syrien, och många av dem vill resa till Europa och Sverige. Sverige tar emot ett stort antal asylsökande. För majoriteten av de asylsökande saknas möjlighet att resa med korrekta resehandlingar till Europa och Sverige. Enligt turkisk polis efterfrågar personer från Syrien svenska handlingar i större utsträckning än andra länders handlingar för vidare resa till Schengenområdet och Sverige. Flyktingars

resväg och resmål torde därmed vara av avgörande betydelse för att Schengenländers pass missbrukas.

Det finns tillgång på svenska pass, där likheten mellan passinnehavarna och de som önskar använda passen är god. Genom de nätverk av passhandlare och smugglare som synes finnas etablerade både i Sverige och i andra länder finns det också upparbetade kanaler genom vilka migranter kan försees med svenska pass. Även tillgången till och möjligheten att distribuera välliknande look-alike-pass torde vara avgörande orsaker till missbruket av just svenska pass.

Polisen saknar riktlinjer för vilka åtgärder som ska vidtas med de pass som har beslagtogs utomlands p.g.a. misstänkt missbruk och vilken kontakt som ska tas med innehavaren till passet. Inte heller görs någon fördjupad kontroll när en person som tidigare förlustanmält ett stort antal pass ansöker om nytt pass. Trots underrättelseuppgifter om förekomst av ett stort antal nätverk i landet som bedriver en organiserad handel med pass synes det inte ske något omfattande arbete hos Polisen för att stävja denna brottslighet. Det kan således konstateras att upptäcktsrisken för den som säljer eller lånar ut sitt pass i missbrukssyfte respektive för den som handlar med pass är låg. 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 sannolikt bidra till missbruket av svenska pass.

Det är mycket svårt att försöka uppskatta risken för upptäckt när det gäller själva användningen av ett pass genom look-alike-missbruk. Troligen är eventuell påföljd vid upptäckt dock av mindre betydelse för den som vill söka asyl i ett visst land, t.ex. Sverige. Det finns inte något som tyder på att kontrollen av svenska pass skulle vara bristfällig vid Sveriges externa gränser till Schengenområdet och att detta skulle bidra till missbruket av svenska pass. Någon kontroll av den biometriska informationen i passet görs dock inte. Det sker endast en okulär jämförelse mellan passinnehavaren och fotografiet i passet.

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

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning

I det föregående kapitlet har jag konstaterat att det förekommer ett missbruk av svenska pass. Även om antalet konstaterade fall av missbruk är relativt lågt är min slutsats det faktiska antalet fall av missbruk med stor sannolikhet väsentligt större. Även om missbrukets omfattning inte går att kartlägga fullt ut, är det enligt min mening angeläget att vidta åtgärder för att motverka missbruket. De åtgärder som bör övervägas rör framförallt konsekvenser av missbruk, dvs. såväl upptäcktsrisk som påföljd vid missbruk av pass. Även åtgärder för att minska tillgången på pass som kan användas vid missbruk bör övervägas.

Kapitlet är indelat i fyra delar. Den första delen avser olika former av kontroll vid användning av pass. I denna del ingår överväganden om kontroll av biometri i pass vid de svenska gränserna samt flygbolagens ansvar för kontroll av resehandlingar. I den andra delen behandlas Polisens arbete mot missbruk av pass samt påföljder och andra konsekvenser av missbruk av pass. I den tredje delen behandlas åtgärder för att minska tillgången på pass som kan missbrukas. I den fjärde delen behandlas övriga förslag som framförts under mitt arbete samt frågor rörande andra resehandlingar än pass.

I första hand förslag till åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass att behandlas. När det gäller övriga svenska resehandlingar, dvs. de resehandlingar som utfärdas av Migrationsverket och det nationella identitetskortet kan det konstateras att ett visst missbruk förekommer även på detta område. Det har dock inte framkommit något som tyder på att dessa handlingar missbrukas i samma omfattning som de vanliga passen. De överväganden som görs avser därför framförallt de svenska nationella passen.

7.2 Kontroll av pass vid gränspassage

Förslag:

- 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.

7.2.1 In- och utresekontroller

Bestämmelser om in- och utresekontroller av svenska medborgare respektive Schengenmedborgare

Enligt artikel 7.2 i gränskodexen ska alla personer som passerar de yttre gränserna till Schengenområdet genomgå en minimikontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar, dvs. både vid in- och utresa. Vid behov ska kontrollen göras med hjälp av tekniska anordningar och sökning i relevanta databaser. En minimikontroll är huvudregel beträffande personer som har fri rörlighet enligt unionslagstiftningen.

Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare inte resa ut ur riket utan att medföra ett giltigt pass. Även vid inresa från annat land ska svenska medborgare medföra ett giltigt pass. Undantag från huvudregeln gäller vid resa till eller från någon av de stater som ingår i Schengenområdet.

En svensk medborgare som reser in i eller ut ur Sverige och som måste medföra pass vid resan, ska på begäran 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 (5 a § andra stycket). Motsvarande bestämmelse finns inte för utlänningar som reser in i landet.

Kravet på pass för inresa i Sverige gäller inte medborgare i Schengenområdet som reser in i Sverige direkt från en Schengenstat (2 kap. 8 § UtL).

Bestämmelser i gränskodexen om genomförande av in- och utresekontroller av tredjelandsmedborgare

Inresevillkor till Schengenområdet för tredjelandsmedborgare finns i artikel 5.1 i gränskodexen. För planerade vistelser som inte varar mer än 90 dagar krävs en giltig resehandling som tillåter passage av gränsen. I vissa fall ställs också krav på giltig visering. Bestämmelser om kontroll av tredjelandsmedborgare vid inresa och utresa finns i artiklarna 7.2 och 7.3. Vid inresa ska det noggrant kontrolleras att tredjelandsmedborgare uppfyller de villkor för inresa som gäller enligt artikel 5.1. Några bestämmelser om att ta fingeravtryck för kontroll av viseringsfria utlänningar vid in- och utresa eller vid en inre utlänningskontroll finns inte i gränskodexen. Gränskodexen uppställer dock inget hinder för en sådan kontroll.

I 2 kap. UtL finns bestämmelser om villkoren för att en utlänning ska få resa in i Sverige. Där anges att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha pass och visering. I 9 kap. 1 § UtL föreskrivs att en utlänning vid inresa eller utresa ska överlämna sitt pass till Polismyndigheten. Enligt 9 kap. 8 § UtL får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen inte kan styrka sin identitet. Det saknas bestämmelser om rätt för passkontrollanter att kontrollera de biometriska uppgifterna i en utlännings resehandling, vilket finns i 5 § passlagen angående svenska medborgares pass.

Regeringen har lämnat förslag (prop. 2014/15:32) om införande av en ny bestämmelse i utlänningslagen som innebär att en utlänning är skyldig att låta en polis eller särskild förordnad passkontrollant ta fingeravtryck för kontroll av identiteten och av en Schengenviserings äkthet genom sökning i informationssystemet för viseringar (VIS). Motsvarande skyldighet föreslås gälla för utlänningar som vid in-

eller utresekontroll inte kan styrka sin identitet och som får kontrolleras mot VIS i identifieringssyfte. När en kontroll har genomförts ska de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller även de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

Regeringen har i samma proposition även föreslagit att bestämmelserna om skyldighet i 9 kap. 1 § UtL att överlämna pass och att lämna upplysningar och andra handlingar vid inresa ska tas bort, eftersom utlänningslagens bestämmelse i detta hänseende reglerar samma förhållanden som gränskodexen. Istället ska hänvisningar till gränskodexen tas in i bestämmelserna om kroppsvisitation vid inresekontroll. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 15 april 2015.

7.2.2 EU-kommissionens förslag om smart gränsförvaltning

EU-kommissionen antog den 28 februari 2013 ett paket om smart gränsförvaltning, som innehåller tre förslag till förordningar. Förslagen reglerar främst gränspassage för tredjelandsmedborgare. Paketet innehåller förslag om inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer samt förslag om ändringar i gränskodexen med anledning av införandet av de två systemen.

Förslaget om att inrätta ett in- och utresesystem (kallat Entry/Exit System, förkortat EES) syftar till att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna genom att skapa ett tillförlitligt och mer skyndsamt sätt att kontrollera tredjelandsmedborgares resor till och från Schengenområdet. Kravet på stämpling av tredjelandsmedborgares pass vid in- och utresa ersätts med en datoriserad registrering. Enligt förslaget ska tredjelandsmedborgare som passerar in och ut över den yttre gränsen registreras i en central databas med alfa-numeriska uppgifter (t.ex. namn, födelseid, kön, nationalitet och andra passuppgifter) och biometri (fingeravtryck).

Kommissionens förslag om ett program för registrerade resenärer (Registered Travellers Programme, RTP) syftar till att underlätta passage av yttre gräns för att möta det ökande antalet resenärer. Alla tredjelandsmedborgare föreslås kunna ansöka om att bli en registrerad resenär, dvs. en på förhand kontrollerad resenär. Om en sådan ansökan godkänns kan resenären vid ankomst och avresa kontrolleras

i och passera genom en automatisk spärr, om en sådan finns vid den aktuella gränsövergången.

Det föreslagna paketet om smart gränsförvaltning har av EU-kommissionen lyfts fram som en prioriterad fråga.

I anledning av förslaget om smarta gränser ska det på olika flygplatser inom EU genomföras pilotprojekt för att bl.a. utvärdera hur kontrollen av den biometriska informationen bör ske. I anledning av detta ska det på Arlanda genomföras ett pilotprojekt i augusti 2015. I samband med detta projekt ska det installeras kameror i gränskontrollen. Dessa kameror ska användas för att fotografera tredjelandsmedborgare i syfte att jämföra ansiktets bilden lagrad i passet med den bild som tas i passkontrollen. Det kommer vara frivilligt för tredjelandsmedborgare att delta i detta projekt. Projektet finansieras av EU-medel.

7.2.3 Biometrisk information i pass

Det finns gemensamma bestämmelser inom EU om vad pass som utfärdas av ett EU-land ska innehålla (se även avsnitt 3.1.10). Pass med en giltighetstid på mer än tolv månader ska innehålla ett chip med passinnehavarens ansiktetsbild och fingeravtryck. Även passhandlingar som utfärdas av länder utanför EU innehåller i många fall ett lagringsmedium med biometrisk information i enlighet med FN-organet ICAO:s rekommendationer. Samtliga pass försedda med ett chip är s.k. maskinläsbara pass.

Informationen i ett chip skyddas av olika certifikat eller nycklar, dels signeringscertifikat och dels verifieringscertifikat. För att kunna läsa informationen i pass försedda med chip krävs tillgång till dessa certifikat.

Signeringscertifikat krävs för att kunna läsa ut att det är rätt myndighet som har utfärdat passet, och för att säkerställa att dokumentet inte är manipulerat eller klonat.

Verifieringscertifikat krävs för att kunna läsa upp skyddad information i ett pass. I fråga om pass som utfärdas av EU-länder gäller detta fingeravtryck. Ansiktetsbilden i pass är inte skyddad, utan går att läsa av utan tillgång till särskilda certifikat.

Inom EU pågår ett projekt kallat Single Point of Contact (SPOC), som i korthet syftar till att samtliga EU-länder ska införa

ett system om gör det möjligt att skicka förfrågningar om utbyte av verifieringscertifikat EU-länderna emellan. Intentionen att samtliga länder ska ha infört ett sådant system senast sommaren 2015. Inom Polisen pågår ett projekt kallat Kofi för framtagande av en teknisk lösning som ska användas vid gränskontroll samt vid inre kontroll för verifiering av fingeravtryck mot den centrala VIS-databasen för visumpliktiga resenärer. Projektet ska vara genomfört under mars 2015.

Vid den manuella gränskontrollen i Sverige och i övriga besökta länder läses maskinläsbara pass av och gränskontrollanten kan då se ansiktsbilden i chipet på en datorskärm och göra en okulär jämförelse mellan denna bild och ansiktet på den person som åberopar passet.

Som nämnts ovan krävs det tillgång till särskilda certifikat för att läsa av fingeravtryck i passen. Någon jämförelse av denna biometrisk information i passen och resenärernas fingeravtryck görs inte idag vid den svenska gränskontrollen och inte heller i gränskontrollerna i de länder som jag har besökt.

Personer som har ansökt om och beviljats Schengenvisering lämnar vid ansökningstillfället fingeravtryck, som lagras i VIS-databasen (se avsnitt 3.2.3). Dessa fingeravtryck ska kontrolleras vid inresa till Schengenområdet i en fingeravtrycksavläsare. Fingeravtrycksavläsare är utplacerade vid samtliga svenska gränsövergångsställen, t.ex. flygplatser och hamnar.

Enligt uppgift från Polisen är det möjligt att bygga ut de avläsare som idag läser fingeravtryck i Schengenviseringar så att även de fingeravtryck som finns lagrade i chipförsedda pass kan avläsas. Det finns olika lösningar när det gäller denna utbyggnad. Lösningarna skiljer sig åt i kostnadshänseende. Det krävs enligt Polisen att en förstudie görs för att utreda det mest fördelaktiga alternativet ur kostnads- och säkerhetssynpunkt. Förstudien ska bl.a. klarlägga tekniska lösningar för att möjliggöra verifiering av fingeravtryck i pass samt säkert utbyte av certifikaten, hur dessa tekniska lösningar ska anskaffas, och kostnader för framtida förvaltning och genomförande av arbetet. Det är därför inte möjligt för Polisen att i nuläget uppskatta kostnaden för en utbyggnad. En förstudie av beskrivet slag tar ungefär ett år i anspråk.

7.2.4 Automatiserad gränskontroll

I flera länder inom EU finns det idag på de större flygplatserna s.k. Automated Border Control, även benämnt ABC-gate, på de större flygplatserna. Genom automatiserad gränskontroll kan bl.a. den biometrisk informationen (ansiktsbild eller fingeravtryck) i ett pass kontrolleras i syfte att säkerställa att det är den rättmätige innehavaren av passet som åberopar passet.

Jag har besökt gränspoliserna vid flygplatserna Schiphol, Gatwick och Vanda-Helsinki som har infört en automatiserad gränskontroll. Syftet med dessa system är främst att minska väntetiderna vid gränskontrollen och att underlätta gränspolisens arbete. Genom dessa ABC-gates kan EU/EES-medborgare som är innehavare av ett elektroniskt läsbart pass passera. Även medborgare i andra länder, t.ex. Japan, som har ett maskinläsbart pass kan på vissa flygplatser passera den automatiserade kontrollen. Resenärer som uppfyller kraven på att få passera denna gränskontroll kan dock välja om de vill göra det, eller istället passera den manuella gränskontrollen. Barn under 18 år får oftast inte passera den automatiska gränskontrollen, utan är hänvisade till den manuella kontrollen.

ABC-gaterna består av en sensorsförsedd spärr med slussfunktion som öppnas efter att passet skannats i utrustningen och dokumentets giltighet automatiskt kontrollerats. Ansiktsbilden som finns lagrad i chipet kontrolleras automatiskt gentemot det fotografi som tas av kameran i slussen. En uppskattning görs av likheten av ansiktsbilden i chipet med fotografiet. Likheten presenteras sedan i procent. Som tidigare nämnts krävs inte tillgång till några certifikat för att kunna läsa av ansiktsbilden i chipet. Gränskontrollen övervakas av gränsvakter som via en skärm kan se samtliga fotografier som tas av maskinerna. Ingen av ABC-gaterna på de besökta flygplatserna läser av fingeravtryck. Detta förekommer dock vid några andra flygplatser i Europa, bl.a. på vissa flygplatser i Spanien. Enligt uppgift från spanska myndigheter kontrolleras fingeravtrycken i normalfallet endast om kontrollen av ansiktsbilden indikerar att den biometrisk informationen i passet inte stämmer överens med personen som åberopar passet. En ytterligare förutsättning för en sådan kontroll ska kunna göras är att spansk gränspolis har tillgång till det certifikat som krävs för att låsa upp chipets fingeravtrycksdel.

Ofta har automatiserad gränskontroll införts av effektivitetskäl snarare än kontrollskäl. Vid vissa av de besökta flygplatserna kan den person som nekas passering i den automatiska gränskontrollen för att ansiktsbilden inte stämmer överens med den bild som finns lagrad i chipet, gå direkt till den manuella gränskontrollen utan att några fördjupade kontroller görs. Vid andra flygplatser sker i sådana situationer istället en fördjupad kontroll av personen och den passhandling som återopas.

Användningen av ABC-gates har blivit vanligare i Europa under senare år. Frontex har utarbetat riktlinjer för införandet av ABC-gates. Även International Air Transport Association (IATA), vars medlemmar är olika flygbolag, har utarbetat en guide för införandet av automatiserad gränskontroll.

Automatiserad gränskontroll finns ännu inte vid någon av de svenska gränsövergångarna. Gränspolisen på Arlanda flygplats ska dock utreda möjligheten att under en försöksperiod införa en sådan gränskontroll. Försöket kommer att göras vid en utvald terminal. Jag har tagit del av en förstudie inför försöket. Enligt den avser Gränspolisen att inleda en försöksperiod under 2015. Polisen har i förstudien pekat på vilka krav som införandet av automatisk gränskontroll ställer på Polisen och flygplatsens ägare. Kraven gäller bl.a. utbildning av de passkontrollanter och gränspoliserna som ska arbeta med gränskontrollen, utbildning av tekniker för att sköta ABC-gaterna, hantering av tekniska problem, utformning av nya arbetsmetoder för arbetet vid gränskontrollen och personaltillgång för att informera passagerare som för första gången ska passera en ABC-gate. Kostnaden beräknas till mellan ca 6,5 miljoner kronor och 7,9 miljoner kronor.

7.2.5 Överväganden

Den svenska gränskontrollen idag och behov av en utökad kontroll

Biometrisk information i pass kontrolleras idag vid de svenska gränsövergångarna endast på så sätt att ansiktsbilden i pass försedda med chip läses av och jämförs med den person som återopar passet. Personens ansikte avfotograferas inte för en jämförelse med bilden i passet. Fingeravtryck kontrolleras inte överhuvudtaget. Något

krav på att en sådan kontroll ska göras finns inte heller i gränskodexen.

Vid mina besök hos gränspoliserna vid flygplatserna Arlanda och Skavsta har man uppgett att det är relativt ovanligt att felaktigt använda svenska pass upptäcks vid de svenska gränskontrollerna. Gränspoliserna är av uppfattningen att s.k. look-alikes inte regelmässigt passerar gränskontrollerna utan upptäckt. Istället är det vanligare att en person som anlant till Sverige med flyg och som inte har korrekta resehandlingar söker asyl direkt på flygplatsen, utan att försöka passera gränskontrollen. Det är enligt min mening svårt att uttala mig om så är fallet.

Det torde förekomma att personer som åberopar ett look-alike-pass vid en gränskontroll och som uppvisar betydande likheter med passets rättmätige innehavare, reser in eller ut ur landet utan att missbruket upptäcks. Det finns dock inga säkra belägg för att detta är vanligt förekommande.

En kontroll av den biometriska informationen i pass vid de svenska gränserna, skulle kunna fånga upp de fall där det är svårt för en passkontrollant att upptäcka att det är fråga om ett look-alike-missbruk. Enligt företrädare för Nationellt Forensiskt Centrum (tidigare SKL) bör en kontroll av den biometriska informationen lagrad i passet vara säkrare än en okulär kontroll. Det poängteras dock att det fortfarande är viktigt att en passkontrollant gör en personlig bedömning även om biometrin i ett pass avläses.

Gränspoliserna vid Arlanda har ställt sig positiva till en kontroll av den biometriska informationen lagrad pass och anför att det i många fall är mycket svårt för en passkontrollant att manuellt upptäcka en look-alike, t.ex. om passinnehavaren och den som åberopar passet är släkt med varandra.

En kontroll av den biometriska informationen skulle kunna fånga upp sådana fall av missbruk som är svåra för en passkontrollant att upptäcka. För att en biometrikontroll ska ha avsedd effekt, dvs. upptäcka fall av misstänkt look-alike-missbruk, bör kontrollen vara obligatorisk. Detta skulle sannolikt leda till att passmissbruk vid in- och utresa i Sverige upptäcks i större utsträckning än idag. En obligatorisk kontroll skulle troligen också innebära att färre försöker resa in eller ut ur landet med look-alike-pass. Vissa allvariga fall av passmissbruk skulle därmed kunna undvikas, t.ex. fall då någon försöker resa in i annans namn för att begå terrorbrott. Troligen kommer

en sådan kontroll också att leda till att personer som obemärkt vill resa in eller ut ur landet istället försöker att resa via Schengen-interna gränsövergångar, där det inte sker någon gränskontroll.

Biometrikontrollens inverkan på missbruket av svenska pass

Frågan är i hur hög grad missbruket av svenska pass skulle motverkas genom att Sverige inför regler om kontroll av biometrin i svenska pass. Enligt gränspoliserna vid Arlanda och Skavsta förekommer det ofta att personer som anländer till Sverige utan korrekta resehandlingar söker asyl innan gränskontrollen. De visar inte heller upp den handling som de använt för resan till Sverige, utan uppger istället att de har förstört eller slängt bort den innan de nått gränskontrollen.

Det är därför sannolikt att missbruk av svenska pass förekommer i större utsträckning i länder utanför Schengenområdet eller på Schengen-interna flighter eftersom flygbolagen många gånger kräver att en resehandling uppvisas. Det är troligen svårare för utländsk gränspolis att kontrollera att en person som visar upp ett välliknande svenskt look-alike-pass verkligen är svensk, t.ex. kan utländsk gränspolis till skillnad mot den svenska gränspoliserna ofta inte kontrollera om personen talar svenska. Svenska pass åberopas troligen alltså i större utsträckning i andra länders gränskontroller av personer som vill resa till Sverige eller annat land inom Schengenområdet som look-alike. En kontroll av biometrin vid inresa till Sverige skulle därför sannolikt ha liten effekt på det missbruk av svenska pass som sker utanför Sverige.

För att en kontroll av biometrin i pass ska vara fullt ut verkningfull krävs det att alla Schengenstater genomför en obligatorisk kontroll av biometrin i pass som utfärdats av samtliga medlemsländer. EU-kommissionens förslag angående smart gränsförvaltning avser visserligen en obligatorisk kontroll av biometri men förslagen rör endast tredjelandsmedborgare.

Utvecklingen ser ut att gå ut det håll där den biometriska informationen i pass med chip kommer att kontrolleras i större utsträckning än vad som görs idag. En sådan utveckling är välkommen eftersom det sannolikt kommer att leda till att missbruk av pass, svenska eller andra genom look-alike-användning kommer att försvåras.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser jag att Sverige bör verka för att en obligatorisk kontroll av den biometrisk informationen i pass bör ske vid Schengenområdets externa gränser som omfattar både Schengenmedborgare och tredjelandsmedborgare.

En kontroll av biometri bör ske idag vid de svenska gränserna

Även om ett arbete inleds för förhandla om en kontroll av biometrin inom Schengenområdet torde detta inte vara beslutat och genomfört inom den närmaste framtiden. I väntan på att en obligatorisk kontroll av biometri ska bli verklighet vid Schengenområdets samtliga yttre gränser bör en sådan införas vid de svenska gränserna i syfte att upptäcka och förhindra missbruk av pass.

Kontroll av resehandlingar sker enligt gränskodexen både vid in- och utresa ur Sverige när det gäller resor utanför Schengenområdet. Frågan är om en obligatorisk kontroll bör införas vid båda dessa kontroller.

För att kontrollen ska vara så effektiv som möjligt, dvs. upptäcka även fall där personer försöker att resa ut ur landet med ett look-alike-pass bör kontroll av den biometriska informationen ske vid både in- och utresa. Jag anser dock att behovet av en biometrisk kontroll är störst vid inresa till landet. Enligt den information jag har fått är det sannolikt vanligare förekommande att personer försöker att resa in i landet med look-alike-pass än vid utresor. Det är därför angelägnare att införa en obligatorisk biometrikontroll vid inresa till landet. Skulle ett beslut fattas om att inte införa obligatoriska kontroller i hela Schengenområdet anser jag att det bör övervägas om den biometriska kontrollen vid Sveriges gränser ska utökas till att även avse kontroll vid utresa.

Det ska i detta sammanhang påpekas att en obligatorisk kontroll av biometrin vid inresa till Sverige inte påverkar möjligheten eller rätten att söka asyl i landet. Den person som har rest till Sverige med felaktiga handlingar kan redan innan kontrollen söka asyl. Även den som nekas inresa efter att en biometrisk kontroll har genomförts har också möjlighet att söka asyl. En obligatorisk kontroll hindrar alltså personer från att resa in i landet under falsk identitet, men medför inte något hinder mot möjligheten och rätten att söka asyl.

Vilka länders resehandlingar ska kontrolleras?

En svensk medborgare som passerar de svenska gränserna och som måste medföra pass vid resan, är skyldig att på begäran låta passkontrollanten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet. Avsikten är att möjliggöra en kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet. Det finns därmed lagliga förutsättningar att redan idag genomföra en kontroll av biometrin i svenska pass, både vid in- och utresa. Det är också möjligt att läsa fingeravtryck i svenska pass, eftersom det är Polisen som har de certifikat som krävs för denna avläsning vad gäller just svenska pass.

De personer som missbrukar svenska pass och åberopar ett sådant vid gränskontrollen i Sverige utger sig för att vara svenska medborgare. Passkontrollanten kan då med stöd av bestämmelserna i passlagen kontrollera om biometrin i passet stämmer överens med innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck.

När det gäller utlänningar saknas det motsvarande bestämmelser i svensk lagstiftning. Inte heller i gränskodexen finns sådana bestämmelser.

En obligatorisk kontroll av biometrin ska vägas mot den enskildes integritetsintresse. Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en skyddad gentemot det allmänna mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Vid utformningen av bestämmelserna om införande och kontroll av biometrisk information i svenska pass uttalades i förarbetena att fotografering av en passinnehavares ansikte inte kan anses som ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF (se prop. 2004/05:119 s. 24 och s. 27). Att ta fingeravtryck är dock ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av bestämmelsen (se prop. 2014/15:32 s. 26). Skyddet enligt 2 kap. 6 § RF är inte absolut. Det får begränsas i lag bl.a. enligt 2 kap. 25 § RF som reglerar skyddet för utlänningars fri- och rättigheter.

I passlagen finns en bestämmelse om skyldighet för svensk medborgare att vid ansökan lämna fingeravtryck och även låta passkontrollant kontrollera fingeravtrycken. När denna bestämmelse infördes gjordes avvägningar gällande den enskildes integritetsintresse (se t.ex. prop. 2004/05:119 s. 25). Jag delar de gjorda avvägningarna. När det gäller utlänningar finns, som tidigare nämnts,

inte någon motsvarande bestämmelse. Vid utformningen av en sådan reglering måste givetvis regeringsformens bestämmelser iakttas.

Jag anser att det inte finns anledning att göra andra överväganden och komma till andra slutsatser beträffande utlänningars integritetsskydd. Det bör därför inte göras någon skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar i detta hänseende. Därför bör även biometrin i utlänningars pass kontrolleras på samma sätt som för svenska medborgare. Även denna kontroll bör vara obligatorisk i konsekvens med att obligatorisk kontroll enligt mitt förslag ska ske av svenska pass. Den biometrisk kontrollen bör alltså omfatta samtliga inresande i landet. I och med att det finns en skyldighet för svenska medborgare att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas vid kontroll finns det enligt min mening inte hinder mot att införa motsvarande skyldighet även för utlänningar. Fingeravtryck och den ansiktsbild som tagits för kontrollen samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen bör, i likhet med vad som gäller för svenska medborgare, omedelbart förstöras efter att kontrollen har gjorts. Uppgifterna kan därmed inte användas för annat ändamål. Jag anser därmed att en rimlig integritetsavvägning är gjord.

Hur ska kontrollen genomföras?

Kontroll av biometrin kan ske antingen genom fotografering av en persons ansikte för att jämföra detta med bilden i passet eller genom en jämförelse av fingeravtrycken.

Fingeravtryck kan enligt uppgift från Polisen kontrolleras i de befintliga fingeravtrycksläsare som idag avläser fingeravtryck i samband med kontroll av Schengenviseringar. Det är även möjligt att installera kameror för fotografering i den manuella gränskontrollen. Ett annat alternativ är att kontrollen sker i ABC-gates, där det är möjligt att läsa både fingeravtryck och ansiktsbild.

När det gäller vilken sorts biometrikontroll, ansikte eller fingeravtryck, som bör förordas gör jag följande överväganden. Enligt företrädare för Nationellt Forensiskt Centrum går det inte att säga att någon av dessa kontroller är säkrare än den andra, men kontroll av fingeravtryck är en mer vedertagen metod än kontroll av ansiktsbiometri. Enligt företrädare för Polisen är fingeravtryck mer unikt

för varje individ än vad ansiktsbilden är. Synpunkten har också framförts att en jämförelse av ansiktsbiometrin kan bli lidande om kvaliteten på bilden lagrad i passet är låg. Ansiktsbilden och fingeravtrycken dock försedda med likvärdigt skydd mot manipulering av chipet.

Att låta kontrollen ske i de nuvarande fingeravtrycksavläsarna för Schengenviseringar har enligt min mening flera fördelar. Läsarna finns redan på plats och kan enligt uppgift utan större svårigheter byggas ut till att även läsa av fingeravtryck i pass. Jag förordar därför fingeravtrycksavläsning.

På Arlanda ska det under augusti 2015 bedrivas ett pilotprojekt med fotografering av tredjelandsmedborgare i syfte att jämföra denna bild med ansiktsbilden lagrad i chipet. En sådan jämförelse kräver, till skillnad från en kontroll av fingeravtryck inte tillgång till särskilda certifikat. Beroende på hur projektet faller ut, t.ex. när det gäller tidsåtgången för varje avfotografering, kan det övervägas om utrustning bör införskaffas som komplement, t.ex. för tredjelandsmedborgare som inte har pass försedda med fingeravtryck.

Det är svårt att förutse vilka effekter en fingeravtrycksläsning i den manuella kontrollen kan ha. Det har framförts olika åsikter i denna fråga.

Idag tar kontrollen av en Schengenmedborgare cirka 10-15 sekunder enligt gränspolisen vid Arlanda. Detta inkluderar kontroll av att det rätt person med rätt handling, att handlingen är giltig och en skanning kopplad till SIS. Eftersom en fingeravtrycksavläsning innebär ett extra moment i kontrollen av resenären och dennes handling, kommer kontrollen av varje enskild person att ta längre tid. Enligt gränspolisen vid Arlanda tar fingeravtrycksavläsning cirka två till tre extra sekunder. Om sökningen av fingeravtrycket sker gentemot chipet bör sökningen gå snabbt enligt gränspolisen, om den sker samtidigt som passet skannas. Om läsningen av fingeravtrycket ska ske i nationella och/eller i internationella system finns dock risk för att kontrollen tar längre tid. Om kontrollen av en enskild passagerare skulle öka med fem till sju sekunder anser gränspolisen att passagerarflödet påverkas och att personaltillgången är otillräcklig.

Polisen har dock i annat sammanhang framfört att ett kontrollsystem med läsning av fingeravtryck i jämförelse med den helt personberoende kontrollen skulle kunna minska den totala tiden

för identitetskontroll eftersom osäkerhet vid identifieringen mera sällan kan förväntas uppkomma vid kontroll av fingeravtryck.

Visserligen tar alltså en fingeravtrycksläsning inte så många extra sekunder i sig. Det kan dock uppstå vissa praktiska problem, som att personen vars fingeravtryck ska avläsas placerar sitt finger felaktigt på avläsaren. Det går inte att avgöra hur detta påverkar tidsåtgång och resurser innan en förstudie har gjorts.

En lösning som skulle innefatta avläsning av fingeravtryck eller ansiktsbild i ABC-gates, istället för avläsning i den manuella kontrollen, skulle troligen bli mycket kostsam. Det skulle kräva att flera ABC-gates installeras vid gränsövergångar runt om i landet. Detta innebär i sin tur en omfattande planering av dimensionering av antal maskiner som krävs samt av personal och även mycket höga kostnader för inköp. Som jag tidigare framfört bör Sverige verka för att det införs obligatorisk kontroll av biometri vid samtliga yttre gränser till Schengenområdet. Skulle detta bli verklighet är det inte klart vilket system som i så fall skulle användas för kontrollen. Att i ett sådant läge göra en sådan omfattande investering för samtliga gränsövergångar är inte kostnadseffektivt och skulle kunna medföra praktiska och ekonomiska problem om annan lösning slutligt väljs.

Gränspolisen vid Arlanda planerar som ovan nämnts ett försök med ABC-gates, där ansiktsbilden ska avläsas, på samma sätt som i de besökta länderna. Skulle det införas en obligatorisk kontroll av fingeravtryck vid den svenska gränsen bör det övervägas om ABC-gaterna även ska omfatta en lösning med avläsning för fingeravtryck. ABC-gates utan fingeravtrycksavläsning skulle dock kunna användas för de e-pass, som inte är försedda med biometrisk information i form av fingeravtryck.

Enligt min mening bör de befintliga fingeravtrycksavläsarna byggas ut till att även kunna läsa fingeravtryck lagrade i ett pass. De nackdelar som denna lösning kan innebära är enligt min mening mindre än nackdelarna med att införa ABC-gates vid samtliga gränsövergångar. Detta hindrar dock inte att det på försök införs ABC-gates på vissa flygplatser.

I och med att det krävs tillgång till särskilda certifikat för avläsning av fingeravtryck kommer det många gånger inte vara möjligt att kontrollera fingeravtryck i utlänningars pass. I och med projektet SPOC och det system som varje EU-land ska ha infört

under 2015 för utbyte av certifikat kommer emellertid tillgången till sådana certifikat att öka. I de fall där det inte är möjligt att kontrollera fingeravtryck p.g.a. avsaknad av nödvändiga certifikat får kontrollen ske på samma sätt som idag, dvs. en okulär jämförelse.

En avläsning av fingeravtryck kommer som nämnts att leda till en rad praktiska frågor, främst rörande de större gränsövergångarna. Ingen av dessa frågor torde dock medföra så stora problem att de utgör hinder mot en obligatorisk kontroll av fingeravtryck. En förstudie måste dock göras för innan man vet hur sådana praktiska frågor ska lösas. Efter att en sådan studie har gjorts bör en obligatorisk kontroll av fingeravtryck i svenska pass och i andra länders pass för vilka tillgängliga certifikat finns, införas vid inresa till Sverige. Jag föreslår därför att regeringen snarast ger Polismyndigheten i uppdrag att göra en sådan förstudie.

Jag bedömer att en obligatorisk kontroll av fingeravtryck på det sätt som beskrivits inte skulle stå i strid med gränskodexen. Enligt passlagen är en svensk medborgare skyldig att på begäran lämna över sitt pass till passkontrollant samt lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas i syfte att kontrollera den biometriska informationen i passet. Jag har föreslagit att en motsvarande skyldighet för utlänningar. I och med den nuvarande konstruktionen i passlagen anser jag att det inte är behövligt att i lag reglera att en obligatorisk kontroll av bietrisk information av fingeravtryck ska ske vid gränskontrollen i samband med inresa till Sverige. Det är istället enligt min mening tillräckligt att genom förordning eller annan instruktion till Polismyndigheten föreskriva att en sådan kontroll ska ske.

7.2.6 Särskild avgift för transportörer

Inledning

Som redogjorts för i avsnitt 3.2.4 finns det en bestämmelse i utlänningslagen om transportörs ansvar att kontrollera resehandlingarna för utlänningar som transportören transporterar till Sverige från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen. Om inte transportören har fullgjort sin kontrollskyldighet ska denne betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa.

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om att transportören kan bli skyldig att stå för kostnaden för utlänningens resa från Sverige.

Begreppet ”avvisning” i utlänningslagen

De nuvarande reglerna om transportöransvar infördes i 1989 års utlänningslag. I denna utlänningslag fanns det ingen tidsgräns ifråga om avvisning på formella grunder. Det fanns dock en regel om att avvisning på materiella grunder inte fick ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige. I den nuvarande utlänningslagen återgick lagstiftaren till den ordning som gällde innan 1989-års utlänningslag, dvs. att avvisning inte får ske senare än tre månader från utlänningens ankomst till Sverige. Därmed fattas beslut om utvisning istället för avvisning i bl.a. de fall där en utlänning saknar nödvändiga tillstånd för att vistas i landet, men mer än tre månader har förflutit sedan ansökan om uppehållstillstånd gjorts.

Frågan om särskild avgift kan åläggas en transportör i fall där utvisning har beslutats istället för avvisning har behandlats av Kamrarrätten i Stockholm i mål nr 7089-09 och mål nr 1093-10. Det sistnämnda målet gällde ett flygbolag som hade påförts en särskild avgift då en utlänning utvisats efter ca två år från ankomsten till Sverige. I domskälen anförde domstolen att av de EU-rättsliga reglerna på området framgår att en särskild avgift ska påföras transportören under vissa förutsättningar, men att det inom EU-rätten saknas grund för att göra en distinktion mellan avvisnings- och utvisningsbeslut. Kamrarrätten konstaterade att den svenska regleringen i 19 kap. 5 § UtlL därmed inte helt överensstämmer med motsvarande regler inom EU-rätten, men att de EU-rättsliga bestämmelserna inte kan ha direkt effekt, eftersom de är till nackdel för den enskilde. Domstolen hänvisade till domen i mål nr 7089-09, där domstolen funnit att en utvidgad tolkning av begreppet avvisning i utlänningslagens bestämmelser om transportöransvar till att även innefatta utvisning inte är möjlig. Kamrarrätten ansåg därmed att det inte var möjligt att påföra särskild avgift vid utvisningsbeslut. Regeringsrätten fann inte skäl att meddela prövningstillstånd.

Tillämpningen av regleringen

De transportörer som oftast kommer ifråga i ärenden gällande kontrollskyldighet är olika flygbolag, eftersom de flesta personer som reser in i Sverige från ett land utanför Schengenområdet anländer via flyg.

Migrationsverkets enhet på Arlanda har angett att de hanterat drygt 25 ärenden per månad under perioden januari till augusti 2014 som avsett särskild avgift för transportörer. Det är dock endast i ett fåtal fall som ett ärende resulterar i att avgift tas ut. Detta beror främst på att avgift inte kan tas ut i ärenden där utlänningen beviljas uppehållstillstånd i landet eller i de fall där man beslutar om utvisning istället för avvísning.

En jämförelse med andra nordiska länders reglering avseende särskild avgift

Danmark, Finland och Norge är alla medlemmar i Schengensamarbetet och i ländernas respektive utlänningslagstiftningar har regler om transportöransvar införts. I denna redogörelse behandlas endast regleringen kring avgift för transportör som brustit i sin kontrollskyldighet och inte regler gällande transportörs ansvar för utlännings återresa.

I 59 a § i den danska utländingeloven anges att den som transporterar en utlänning till landet, som vid inresa till Danmark eller i transit saknar nödvändiga resehandlingar och visum, straffas med böter. Bestämmelsen gäller inte vid inresa från ett land inom Schengenområdet. Enligt uppgift från danska Justitieministeriet påförs en transportör som brister i sin kontrollskyldighet böter om 12 000 danska kronor. Böter kan påföras en transportör som brustit i sin kontrollskyldighet, oavsett om utlänningen senare beviljas uppehållstillstånd eller avvisas från landet. Det sker inte någon återbetalning av utdömda böter om utlänningen senare beviljas uppehållstillstånd i landet.

Enligt 173 § i den finska utlänningslagen ska transportörer försäkra sig om att utlänningslagar som de transporterar till Finland över en yttre gräns och som varken är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer, har ett sådant resedokument som krävs för inresa samt nödvändigt visum eller uppehållstillstånd. Av 179 § fram-

går att en transportör som bryter mot kontrollskyldigheten i 173 § påförs en påföljdsavgift om 3 000 Euro per transporterad person. I lagrummet anges vidare att en påföljdsavgift inte påförs bl.a. om transportören visar att denne har iakttagit sin kontrollskyldighet. Av 182 § följer att den myndighet som har påfört en påföljdsavgift ska avlyfta avgiften en utlänning får stanna i landet därför att uppehållstillstånd beviljats honom eller henne.

Av 4–15 § i den norska utlendingsföreskriften följer bl.a. att en transportör är skyldig att kontrollera att resande har pass eller annan identifikationshandling som är godkänt som resedokument för inresa till Norge, och att visumpliktiga utlänningar har giltigt visum. Bestämmelsen gäller inte passage av inre gräns i Schengenområdet. Enligt 18–13 §§ straffas den som uppsåtligt eller oaktsamt överträder bestämmelsen i 4–15 §§ med böter eller fängelse sex månader. Enligt uppgift från företrädare för det norska politidirektoratet påförs en transportör som brister i sin kontrollskyldighet böter om 3 000 Euro eller 24 000 norska kronor. Enligt företrädaren för politidirektoratet kan böter påföras en transportör som brustit i sin kontrollskyldighet, oavsett om utlänningen senare beviljas uppehållstillstånd eller avvisas från landet. Utdömda böter betalas inte tillbaka om utlänningen senare beviljas uppehållstillstånd i landet.

I jämförelse med de övriga nordiska ländernas lagstiftning på området framgår att det endast är den svenska regleringen som innehåller en regel om att avvisningsbeslut måste fattas inom tre månader från det att utlänningen anlänt till landet för att en transportör ska åläggas att betala en särskild avgift. Vidare framgår att norsk respektive dansk lag inte gör någon skillnad mellan om utlänningen sedermera beviljas uppehållstillstånd eller inte, medan det i finsk lagstiftning regleras att den särskilda avgiften ska återföras om utlänningen beviljas uppehållstillstånd i landet.

Enligt uppgift från företrädare från den finska gränspolisén påförs relativt ofta flygbolag som brustit i sin kontrollskyldighet särskild avgift och det upplevs som att regleringen fungerar bra. Under 2013 påfördes flygbolagen verksamma vid Vanda flygplats sammanlagt 200 000 Euro, dvs. knappt 2 miljoner svenska kronor, i särskild avgift. Antalet ärenden där särskild avgift påfördes under detta år var cirka 70–100 stycken.

Den svenska regleringen på området bör anpassas

Transportörer fyller en viktig funktion när det gäller kontrollen av de resehandlingar som resenärer återopar för resa till Sverige. Det är viktigt att transportörernas kontrollskyldighet upprätthålls.

Som framgått tidigare är det endast i ett fåtal fall som avgift påförs i de ärenden som inkommit till Migrationsverket. Detta kan t.ex. jämföras med situationen i Finland där avgift tas ut större utsträckning än i Sverige. En förklaring till denna skillnad är sannolikt att det i finsk rätt, till skillnad från svensk rätt, inte finns uppställt krav på beslut om avvisning inom viss tid för att en transportör ska åläggas avgift. I konsekvens härmed torde det finnas ett flertal fall i Sverige där transportörer inte åläggs avgift trots att de brustit i kontrollskyldigheten, vilket sannolikt beror på att ett avvisningsbeslut krävs. Det är angeläget att de svenska reglerna på området är utformade på ett sådant sätt att transportörer i fler fall än i dag riskerar att påföras avgift, i syfte att transportörerna uppfyller sin kontrollskyldighet för att upptäcka och förhindra missbruk av svenska pass.

Idag påförs transportören inte någon avgift i fall där utlänningen sedermera beviljas uppehållstillstånd. Någon ändring i detta avseende bör inte göras. Utgångspunkten ska alltså vara att en sådan avgift inte ska aktualiseras när uppehållstillstånd på någon grund beviljas.

Endast i ett fåtal av de fall då transportören brustit i sin kontrollskyldighet påförs alltså idag särskild avgift. Vid införandet av bestämmelsen om särskild avgift gällde 1989 års utlänningslag, i vilken avvisning på formella grunder inte var tidsbegränsad. Vid införandet av 2005 års utlänningslag återgick lagstiftaren till tidigare ordning, dvs. att avvisning skulle ska ske senast tre månader efter utlänningsans ankomst till Sverige. Av förarbetena till lagen framgår det inte om det har beaktats vilken inverkan denna återgång skulle ha på regleringen avseende möjligheten att påföra transportörer särskild avgift. Det framstår som lagstiftaren inte har uppmärksammat hur reglerna om transportöransvar påverkades av ändringen gällande tidsbegränsningen av avvisningsbeslut i 2005 års utlänningslag.

Det kan också ifrågasättas om svensk lagstiftning på området står fullt i överensstämmelse med EU-rätten, i fråga om att ett avvisningsbeslut måste fattas för att en kontrollavgift ska komma ifråga. I de fall där en utlänning, som inte haft nödvändiga handlingar

för inresa till landet, istället utvisas finns det alltså inte möjlighet att påföra en särskild avgift.

Mot bakgrund av vad som nu sagts finner jag att regleringen i utlänningslagen avseende särskild avgift för transportörer bör ändras på så sätt att avgift även bör kunna bli aktuellt i de fall där utvisningsbeslut istället för avvisningsbeslut meddelas på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Detta skulle innebära, till skillnad från idag, att beslut om utvisning som fattas efter de tre första månaderna då utlänningen ankom till Sverige också kan leda till att avgift påförs. I konsekvens med detta bör även regleringen avseende transportörens skyldighet att ersätta bl.a. utlänningens resa från Sverige avse de fall där utvisningsbeslut fattas, även detta i de fall där utlänningen saknar pass eller nödvändiga tillstånd för inresa. Denna ersättningsskyldighet kan idag endast komma ifråga om utlänningen avvisas från Sverige.

Jag anser att avgiftsskyldigheten, liksom idag, bör vara kopplad till ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett alternativ hade varit att påföra avgift i samtliga fall och sedan återbetala avgiften när grund för återbetalning föreligger. Jag anser dock, i likhet med uttalandena i förarbetena till nuvarande bestämmelse om avgiftsskyldighet, att det är rimligare om staten avvaktar med frågan om avgift. Transportören kommer i annat fall att tvingas ligga ute med stora summor och även bevaka att återbetalning verkligen görs (prop. 2003/04:50 s. 64).

7.3 Påföljder och risk för upptäckt

7.3.1 Inledning

Upptäcktsrisk och allvaret i de påföljder som kan följa på en viss brottslighet är faktorer som i olika grad påverkar brottsligheten. Beträffande den brottslighet som behandlas i den här promemorian finns det därför anledning att gå igenom gällande straffskalor samt hur hög risken för upptäckt är. När det gäller risk för upptäckt avser detta såväl upptäckt för den som passerar en gränskontroll som för andra inblandade. Åtgärder för att förbättra och stärka gränskontrollen har behandlats i avsnitt 7.2.

7.3.2 Påföljder och konsekvenser vid misstanke om brott

Missbruk av urkund och urkundsförfalskning

Enligt 15 kap. 12 § brottsbalken döms den som sanningslöst åberopar en urkund, t.ex. ett pass, som gällande för sig eller någon annan person, eller lämnar ut en sådan urkund för att missbrukas på det sättet för missbruk av urkund till böter eller högst sex månaders fängelse. Om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år. För fällande dom krävs att handlandet innebär fara i bevishänseende. Både den som missbrukar ett pass genom look-alike-användning och den som lämnar ut sitt eller annans pass för att missbrukas på detta sätt kan alltså dömas för missbruk av urkund.

I 14 kap. 1 § brottsbalken anges att den som obehörigen, genom att skriva eller på liknande sätt ange en annan persons namn eller på annat sätt, framställer en falsk urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta urkund döms för urkundsförfalskning till fängelse i högst två år. Bedöms brottet som grovt, döms för grov urkundsförfalskning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. För fällande dom krävs att handlandet innebär fara i bevishänseende.

Enligt 14 kap. 10 § brottsbalken döms den som åberopar falsk urkund för brukande av det förfälskade som om han eller hon själv hade gjort förfälskningen.

Straffbestämmelserna innebär att både den som förfälskar ett pass och den som åberopar ett förfälskat pass kan dömas för urkundsförfälskning respektive brukande av falsk urkund.

För att häktning ska komma ifråga krävs det som huvudregel att det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer för brottet. För användning av reseförbud med anmälningsskyldighet krävs visserligen endast att det är föreskrivet fängelse för brottet, men eftersom påföljden för missbruk av urkund i de allra flesta fall bestäms till böter ska detta tvångsmedel tillämpas restriktivt. Det innebär att dessa tvångsmedel kan användas under en förundersökning gällande misstanke om urkundsförfälskning. Däremot är det i de allra flesta fall inte möjligt att använda tvångsmedlen vid misstanke om missbruk av urkund.

Straffet för urkundsförfälskning framstår som väl avvägt i förhållande till andra brott i samma kapitel. Det kan antas att det har den avsedda förhindrande och avskräckande effekten. Antagligen är dock straffet av mindre betydelse för den som vill bruka ett för-

falskat pass för t.ex. resa till Sverige. För den som flyr från ett krigsområde och söker asyl torde andra konsekvenser ha större betydelse.

Det finns dock skäl att uppmärksamma skillnaden i straff för brottet missbruk av urkund och urkunds förfalskning. Idag är minimistraflet högre för urkunds förfalskning, dvs. det brott som kan bli aktuellt vid återopande av ett förfalskat pass, än vad det är för missbruk av urkund, t.ex. återopande av någon annans pass för look-alike-användning. Av praxis på området framgår att straffvärdet för missbruk av urkund avseende pass i normalfallet motsvarar böter, medan straffvärdet för urkunds förfalskning ligger på fängelsenivå.¹⁴

Skillnaden i straffskalorna för brotten beror sannolikt på att det historiskt sätt har ansetts mer allvarligt att en äkta urkund manipuleras än att en obehörig person återopar en äkta urkund. Det kan dock konstateras att det idag är vanligare att svenska pass missbrukas i form av look-alike-användning än genom att autentiska pass förfalskas. Den som efterfrågar ett pass för resa till Sverige torde inte ha någon bestämd uppfattning om det ska vara förfalskat eller vara ett look-alike-pass. Det avgörande är ju om passet är godtagbart för att använda för resan.

Missbruket av pass genom look-alike-användning har ökat de senaste åren. Enligt Frontex kan det antas att denna missbruksform kommer att öka än mer eftersom pass generellt sett är svåra att förfälska idag.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att skillnaden i straffskalorna för dessa två brott inte är helt ändamålsenlig. Det bör enligt min mening övervägas om straffskalan för brottet missbruk av urkund bör höjas till samma nivå som för brotten urkunds förfalskning och brukande av falsk urkund. En sådan höjning skulle också kunna underlätta för polis och åklagare att utreda denna brottslighet genom att tvångsmedlen häktning och reseförbud skulle kunna användas i fler fall där passmissbruk misstänks.

Straffbestämmelserna gällande missbruk av urkund respektive urkunds förfalskning avser emellertid inte bara pass, utan omfattar även flera andra situationer och flera andra sorters urkunder än just pass. Frågan om en eventuell ändring av minimistraflet för brottet missbruk av urkund är lämplig i förhållande till andra urkunder bör

¹⁴ Borgeke m.fl., *Studier rörande påföljdspraxis med mera*, 5:e uppl., Stockholm 2013 s. 648 f.

därför behandlas i samband med en eventuell översyn av straffbestämmelserna i kapitlet i stort. Jag lämnar därför inte något uttryckligt förslag angående höjning av straffet för missbruk av urkund.

Straffbestämmelser och tvångsmedel vid människosmuggling

Den som lämnar ut sitt pass i missbrukssyfte eller handlar med pass i detta syfte kan göra sig skyldig till människosmuggling enligt 20 kap. 8 § UtL alternativt organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § UtL. Straffet för respektive brott är fängelse i högst två år. Är det fråga om grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Mitt uppdrag har varit att utreda missbruk av svenska pass och att föreslå åtgärder för att minska detta missbruk. Missbruk av pass kan dock ofta vara ett led i en organiserad verksamhet där det förekommer en kommersiell handel med pass i samband med människosmuggling. De förslag som jag lämnar kan därför komma att ha betydelse för brottsbekämpningen även på detta område. Frågorna är dock komplexa och de svenska passen torde endast vara ett av flera hjälpmedel.

Åsikten har framförts att åklagare och polis ska få använda sig av hemlig avlyssning respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lättare kunna bedriva förundersökning och kartlägga passmissbruk som har samband med människosmuggling. Dessa tvångsmedel kan ju vara särskilt användbara i förundersökningar där polisen utreder och kartlägger organiserad brottslighet.

Hemlig avlyssning kan i normalfallet inte komma ifråga vid misstanke om människosmuggling eller organiserande av människosmuggling. I normalfallet krävs ett minimistraff om två års fängelse för användning av detta tvångsmedel, vilket inte gäller för dessa brott. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan dock bli aktuellt eftersom detta kan användas vid misstanke om brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse.

Det kan övervägas om det av effektivitetsskäl finns anledning att underlätta användningen av de nämnda tvångsmedlen vid misstanke om människosmuggling. En eventuell ändring av lagstiftningen för att möjliggöra användning av dessa tvångsmedel skulle kunna leda till att missbruk av svenska pass upptäcks och förhindras i större

utsträckning än idag. Å andra sidan är det fråga om särskilt integritetskänsliga tvångsmedel, som ska användas restriktivt. Jag bedömer att sådana ändringar måste övervägas i ett vidare sammanhang än vad mitt uppdrag medger. Jag avstår därför från att gå vidare i denna fråga.

7.3.3 Risk för upptäckt

Det är mycket få personer som döms för inblandning i passmissbruk. En orsak till detta är förstås bevissvårigheter men passmissbruk synes inte heller vara en prioriterad fråga för polisen. Det finns inte heller några rutiner för att hantera ärenden där frågan uppmärksammas.

Risken för upptäckt vid användet av ett falskt eller ett look-alike-pass är beroende av hur gränskontrollen utförs. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.2. När det gäller upptäckt för övriga aktörer kan följande påpekanden göras.

När ett misstänkt fall av passmissbruk upptäcks inom landet eller vid gränskontrollen torde ärendet i normalfallet lämnas till förundersökningsledare för bedömning av hur ärendet ska hanteras. I dessa fall tas alltså ställning till om den rätte passinnehavaren ska förhöras eller bli föremål för några andra åtgärder i brottsutredningssyfte.

När ett misstänkt fall av passmissbruk upptäcks utomlands synes det dock inte finnas gemensamma rutiner för hur frågan kommer till utredningsverksamhetens kännedom för att bedömas där.

De pass som beslagt av utländska myndigheter skickas ofta till de svenska beskickningarna som vidarebefordrar dem till Gränspolissektionen vid Polisens nationella operativa avdelning, NOA. Enligt Polisen har det ofta gått relativt lång tid från det att missbruket upptäcktes till dess att passet skickas till Gränspolissektionen, vilket ofta kan vara hänförligt till handläggningstiden hos utländska myndigheter eller hos de svenska beskickningarna.

De flesta pass som skickas till Gränspolissektionen är spärrade. Är ett pass däremot inte spärrat görs detta av Gränspolissektionen. När ett pass spärras registreras detta endast i registret. Någon automatisk underrättelse till utredningsverksamheten görs inte, utan detta sker endast i enstaka fall.

Gränspolissektionen registrerar passet och sänder det till den region inom Polisen som utfärdat det beslagtagna passet (innan årsskriftet 2015 skickades passen till den polismyndighet som hade utfärdat passet). Målsättningen är att detta ska ske inom någon eller några veckor. Det har dock förekommit längre väntetider än så.

Vid kontakt med de dåvarande polismyndigheterna framkom att det inte finns några gemensamma riktlinjer gällande hur passen hanteras och i vilken mån passinnehavaren hörs eller inte. Det framkom vidare att det är sällan förekommande att de personer som har förlustanmält ett flertal pass, hörs om detta i brottsutredningssyfte. Hos vissa av de dåvarande polismyndigheterna underrättades Kriminalunderrättelsetjänsten om personer som beviljats ett flertal pass. Det förfaller också vara än mer sällsynt att en förundersökning inleds i dessa fall trots att det i flera fall skulle kunna vara fråga om en brottslig verksamhet.

Efter årsskriftet 2015 är Polisen en myndighet. Hur rutinerna kommer att se ut hos de olika polisregionerna är oklart.

Enligt den kartläggning som gjorts av Polisen finns ett flertal nätverk i Sverige som handlar med svenska pass eller på annat sätt missbrukar svenska pass i människosmugglingsärenden. Enligt kartläggningen pågår inte något mer omfattande arbete för att utreda denna brottslighet.

Polisen tvingas självfallet att prioritera mellan olika områden i sitt brottsbekämpande arbete. Ett ökat arbete med att upptäcka och förhindra passmissbruk måste ställas mot andra prioriteringar. Hur prioriteringen av arbetet med att förhindra och upptäcka brott kopplade till passmissbruk ska göras är en fråga för Polisen och Polisens uppdragsgivare. Enligt min mening bör en tydligare prioritering för Polisens arbete på detta område övervägas.

Därutöver bör Polisen upprätta rutiner för att i större utsträckning än idag upptäcka och förhindra missbruk av svenska pass. Sådana åtgärder skulle kunna bestå i att snabbare uppmärksamma personer som förlustanmält ett flertal pass och att i större utsträckning än idag följa upp ärenden där Polisen får kännedom om att ett pass har använts av någon annan än den rättmätige ägaren. Även om ett ärende inte går att driva ända fram till en fällande dom är risken, om arbetet för att motverka och förhindra passmissbruk inte prioriteras eller systematiseras, att det i praktiken lämnas fritt spelrum åt de per-

soner som handlar med pass eller som på annat sätt överlåter pass i missbrukssyfte.

7.4 Färre antal pass i cirkulation

Förslag:

- 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 ska 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 i normalfallet ett giltigt pass återkallas och spärras i RES.
- Sökanden ska kunna styrka sitt behov av provisoriskt pass genom att visa upp flygbiljetter eller annan dokumentation för den resa som ansökan avser.

Om begränsning i rätten till vanligt pass inte införs bör istället passärenden där sökanden under en femårsperiod beviljats fler än tre vanliga pass handläggas av en särskilt kvalificerad handläggare.

7.4.1 Begräsning av antal pass

Det finns ingen begränsning för hur många pass en svensk medborgare kan beviljas. Detsamma gäller enligt dansk respektive finsk rätt. Enligt de nederländska bestämmelserna gäller däremot att den som har förlorat fler än tre pass under en femårsperiod förs upp på en s.k. svart lista och har under en tvåårsperiod endast rätt till provisoriskt pass för särskild resa. Även norsk respektive brittisk rätt innehåller liknande begränsningar.

Den svenska lagstiftningen på passområdet kan vara en bidragande orsak till missbruket av svenska pass. Andra faktorer torde dock sannolikt bidra till missbruket i högre utsträckning. Trots att

lagstiftningens utformning inte torde vara den avgörande orsaken till missbruket, är det ändå angeläget att förhindra det missbruk som i viss mån kan bero på lättheten för en svensk medborgare att upprepade gånger beviljas pass. Frågan är därför om det bör införas begränsningar i den svenska passlagstiftningen om rätten till pass.

Som tidigare konstaterats får tre vanliga beviljade pass under en femårsperiod anses vara en inte onormal förbrukning av pass. Ytterligare beviljade vanliga pass kan endast i undantagsfall ses som normalt. T.ex. kan personer som reser mycket utomlands i sitt arbete behöva fler än tre vanliga pass under en femårsperiod, eftersom sidorna i passboken kanske inte räcker till för visum och in- och utresestämplar. Det går inte att säga något om hur många personer av de drygt 6 000 personer som beviljats fler än tre pass mellan åren 2009-2013 som har fått pass p.g.a. legitima skäl. Som tidigare angetts är det troligt att det i den här gruppen finns personer, som har upplåtit sina pass att missbrukas i någon form. Mellan åren 2010-2014 har antalet personer som beviljats fler än tre pass ökat med cirka 500 personer, vilket än mer talar för att en begränsning i rätten till vanligt pass bör göras.

Oavsett hur stor del av gruppen som utgörs av personer vars pass har missbrukats, är det angeläget att begränsa möjligheten att upprepade gånger beviljas ett nytt pass. En sådan inskränkning signalerar att passet är en värdehandling och att det ur samhällets perspektiv finns skäl att minska det antal pass som cirkulerar. Frågan är hur denna begränsning bör göras.

Som sagt är tre vanliga pass under en femårsperiod många gånger inte är att anse som en onormal förbrukning av pass. När en person ansöker om ett vanligt pass efter att tidigare ha beviljats tre vanliga pass under en femårsperiod, finns det dock enligt min mening skäl att överväga en begränsning i rätten till vanligt pass. Detta eftersom det finns skäl att anta att någon form av missbruk ligger bakom ytterligare ansökningar om pass. Jag anser därför att vid en fjärde passansökan om vanligt pass under en femårsperiod bör en begränsning i rätten att beviljas ytterligare vanligt pass införas, oavsett om det finns misstanke om missbruk gällande tidigare beviljade pass. Begränsningen bör utformas på så sätt att det i passlagen införas en bestämmelse om att ansökan om vanligt pass ska avslås om sökanden har beviljats tre vanliga pass under de fem senaste åren från dagen för ansökan. Jag anser att det är väl avvägt med

en begränsning på beskrivet sätt. En begränsning under t.ex. en tioårsperiod är enligt min mening alltför långtgående.

Begränsningen innebär att en person som har beviljats vanligt pass under år 1, år 2 respektive år 3 i normalfallet inte har rätt till pass under år 4 och 5. Personen har därefter rätt till vanligt pass först år 6 och hans eller hennes ansökan om vanligt pass detta år ska beviljas, under förutsättning att inget annat passhinder är för handen.

Det bör inte införas någon absolut begränsning i rätten till nytt vanligt pass vid en fjärde ansökan om vanligt pass under en femårsperiod. I de fall det finns särskilda skäl bör ett vanligt pass kunna beviljas. Sådana särskilda skäl kan t.ex. finnas i fall där sökanden upprepade gånger ansöker om pass p.g.a. av resor i arbetet. Särskilda skäl att bevilja vanligt pass kan också föreligga i de fall där det finns grundad anledning att tro att sökanden har varit särskilt brottsutsatt, t.ex. att personen ifråga har anmält upprepade bostadsinbrott där bl.a. pass har tillgripits. Även i andra fall än de nu beskrivna kan det finnas särskilda skäl att bevilja ett fjärde vanligt pass under en femårsperiod.

Enligt 2 kap. 8 § RF är en svensk medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar i rörelsefriheten för svenska medborgare endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle begränsningen får aldrig få gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

En begränsning i rätten till ett nytt vanligt pass får självfallet inte stå i strid med den grundlagsskyddade rätten att fritt kunna resa in och ut ur Sverige. En person som nekas vanligt pass, bör därför fortsättningsvis kunna ansöka om och beviljas provisoriskt pass för en särskild resa. Det provisoriska passets giltighetstid och dess giltighetsområde bör begränsas till den resa som sökanden har planerat. En sådan lösning strider enligt min mening inte mot rätten för en svensk medborgare att resa in eller ut ur landet.

Det är idag möjligt att begränsa giltighetstiden för ett provisoriskt pass med stöd av 13 § passförordningen. När det gäller begränsning av giltighetsområde för provisoriskt pass bör också en sådan bestämmelse införas. Jag bedömer att det är tillräckligt att en sådan begränsning regleras i passförordningen (jfr 3 § tredje stycket passlagen). Begränsningen bör tillämpas ifråga om samtliga provisoriska pass som

utfärdas, och inte bara sådana provisoriska pass som utfärdas för den person som enligt mitt förslag inte längre har rätt till ett vanligt pass.

Förslaget innebär att de personer som nekas ett vanligt pass, istället får ansöka om provisoriskt pass för varje enskild resa som personen under den aktuella tiden. Detta innebär högre kostnader för den enskilde, eftersom ny ansökningsavgift måste betalas vid varje ansökan. Förslaget kommer också att innebära en viss ökad administration för Polisen. Dessa konsekvenser uppvägs dock av de redovisade fördelarna med förslaget.

7.4.2 Giltighetstiden för pass till mindre barn

Det har framförts att missbruk av pass utfärdade för små barn förekommer i flera människosmugglingsärenden. Det finns dock ingen statistik över hur många av de upptäckta fallen av dokumentmissbruk som avser pass utfärdade till barn. Det är relativt få barn i ålderna 0-10 år som har beviljats tre eller fler pass och nationellt identitetskort per år mellan 2009-2013. Under 2013 var det 68 barn som hade beviljats fler än tre sådana handlingar. Det kan jämföras med 42 barn 2009 och 99 barn 2012. Siffrorna indikerar således inte att det skulle vara vanligt förekommande att små barn beviljas ett stort antal pass. Det kan naturligtvis förhålla sig så att det förekommer ett missbruk av pass som utfärdats för barn i de fall där passinnehavaren beviljats ett eller två pass. Missbruk kan också ske om ett pass lånas ut för att sedan återlämnas till den rättmätige innehavaren. Det är därför svårt att dra några slutsatser om omfattningen av missbruket av barns pass.

Det finns ändå anledning att överväga frågan om begränsning av giltighetstiden för pass till barn. Ett litet barns utseende genomgår väsentliga förändringar under uppväxtåren. Det kan därför vara mycket svårt för en passkontrollant att bedöma om det barn som beviljats ett pass som ettåring är samma barn som fyra år senare återopar passet för resa till eller från Sverige.

Barn under sex år är också undantagna från kravet att lämna fingeravtryck vid ansökan om pass, och barnets pass innehåller därför inte någon sådan biometrisk information. Enligt EU:s förordning nr 2252/2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna

ska barn under tolv år undantas från kravet att lämna fingeravtryck vid ansökan om pass. Sverige och andra medlemsstater har under en övergångsperiod möjlighet att tillämpa en lägre åldersgräns än tolv år, dock inte lägre än sex år. Detta innebär att barn under tolv år kan komma att undantas från kravet att lämna fingeravtryck vid passansökan.

Både dansk respektive norsk lagstiftning har en kortare giltighetstid för pass till barn. I norsk rätt är giltighetstiden för pass till barn under fem år två år, för barn mellan 5-10 år är tre år och för barn mellan 10-16 år fem år. Enligt dansk rätt är giltighetstiden för pass till barn mellan 2-18 år fem år och för barn under två år inte överstigande två år. Danska respektive norska pass för vuxna har en giltighetstid om tio år.

Mot bakgrund av förändringen i ett barns utseende under uppväxtåren och att barn under sex år (tolv år enligt EU:s regler) är undantagna kravet på att lämna fingeravtryck vid passansökan finns det skäl att överväga en kortare giltighetstid för pass till barn.

Enligt min bedömning bör giltighetstiden för pass till barn under sex år begränsas till två år, medan giltighetstiden för pass till barn mellan sex till tolv år bör bestämmas till tre år. Giltighetstiden för pass till barn under sex år bör vara något kortare, eftersom förändringen i ett barns utseende är större under de första uppväxtåren än vad som är fallet i åldern sex till tolv år. En något kortare giltighetstid för pass till barn under sex år är också rimligt med hänsyn till att barn under sex år idag är undantagna kravet att lämna fingeravtryck vid passansökan. För pass till barn över tolv år bör giltighetstiden även fortsättningsvis vara fem år.

Det är tillräckligt att en reglering om kortare giltighetstid för pass till barn i de nämnda åldrarna införs i passförordningen och inte i passlagen (jfr 3 § passlagen och prop. 1977/78:156 s. 43).

Med en begränsning av giltighetstiden för pass till barn under tolv år respektive sex år minskar problemet med att ett barns utseende förändras i förhållande till fotografiet i passet. Detta torde i sin tur underlätta för en passkontrollant att bedöma om barnet som reser med passet är passets rättmätiga innehavare, vilket innebär att missbruk av pass till barn genom look-alike-användning försvåras. På detta sätt kan barn i större utsträckning än idag skyddas från t.ex. människohandel.

En begränsning av giltighetstiden för pass till barn kan innebära att mängden pass som utfärdas kommer att öka eftersom barn måste ansöka om pass oftare än idag. Detta medför att passmyndigheten kommer att belastas med fler passärenden än tidigare. Förslaget kommer även att leda till ökade kostnader för barnfamiljer, i form av att flera ansökningsavgifter. Jag anser emellertid att de negativa konsekvenser som förslaget kan medföra i form av ett ökat antal passansökningar och ökade kostnader för den enskilde övervägs av att missbruket av pass som utfärdats till barn försvåras.

7.4.3 Provisoriska pass

Inledning

Som framgår av föregående kapitel finns inte uppgifter som tyder på att provisoriska pass skulle vara särskilt utsatta för missbruk. Antalet utfärdade pass har varierat under åren, från att ha gått ned under 2012 och 2013, ökade antalet utfärdade provisoriska pass under 2014.

Polisen planerar en översyn av de provisoriska passen i samband med att nytt avtal ska upphandlas under 2017 beträffande tillverkning och leverans av pass. Detta beskrivs närmare nedan, men innebär i korthet att leveranstiden för vanligt pass planeras att bli väsentligt kortare. Vanliga pass ska därför utfärdas i större utsträckning än idag och på så sätt ersätta provisoriska pass i fler fall än vad som är möjligt idag. Det finns ändå skäl att se över regleringen av de provisoriska passen i syfte att minska förekomsten av sådana pass och för att försvåra missbruk av svenska pass. Nedan följer en redogörelse över mina överväganden rörande dessa pass.

När det gäller övriga särskilda pass, t.ex. extra pass, har det inte under arbetet framkommit något som tyder på att dessa pass skulle vara föremål för något mer omfattande missbruk. Jag anser att regleringen som omgärdar utfärdandet av andra särskilda pass än provisoriska pass är tillfredsställande och att det inte finns behov av ändringar i denna reglering.

Provisoriskt pass ska i normalfallet medföra att annat giltigt pass återkallas

Provisoriskt pass kan utfärdas i fall där passinnehavaren redan har ett giltigt vanligt pass. Det kan t.ex. vara en nära förestående resa där passinnehavaren har glömt sitt pass hemma eller då passet förkommit och resenären upptäcker detta i anslutning till att resan ska företas. I dessa fall spärras det vanliga passet endast om passinnehavaren förlustanmäler sitt pass.

En spärr vid förlustanmälan av pass innebär att det i passhanteringssystemet RES görs en spärrmarkering, som vidarebefordras till Schengen Information System (SIS) och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. Denna spärrmarkering innebär att nationell gränspolis och andra länders gränspolis vid kontroll gentemot nämnda databaser kan upptäcka att handlingen är förlustanmäld och därmed ogiltig.

En spärrmarkering görs emellertid inte i de fall där passinnehavaren har glömt sitt pass hemma och då beviljas ett provisoriskt pass. Detta innebär att en person som felaktigt uppgett att han eller hon har glömt sitt vanliga pass hemma och beviljats ett provisoriskt pass, kan resa ut ur landet med det provisoriska passet och sitt vanliga pass, som alltså är giltigt. Personen ifråga kan sedan lämna över det vanliga passet till en annan person i syfte att passet ska missbrukas genom look-alike-användning. En kontroll av det vanliga passet gentemot SIS eller Interpols databas kommer inte att ge någon träff. Personen kan själv sedan resa tillbaka till Sverige med det provisoriska passet.

För att försvåra missbruk av pass är det angeläget att begränsa möjligheten för en person att inneha två giltiga pass på det beskrivna sättet. Ett giltigt pass bör därför alltid återkallas vid utfärdande av provisoriskt pass, varför en sådan bestämmelse om återkallelse bör införas i passlagen. En återkallelse leder i sin tur till en spärrmarkering i RES av det giltiga passet. Eftersom en spärr som gjorts i RES och därefter vidarebefordrats till SIS och Interpols databas inte kan hävas, kan det pass som har spärrats inte användas på nytt. Ett pass som påträffas efter att ha spärrats ska makuleras.

Den föreslagna ordningen skulle innebära att en person som har beviljats ett provisoriskt pass i anslutning till en resa vid hemkomsten från resan inte längre är innehavare av ett giltigt vanligt pass.

Detta medför i sin tur att personen ifråga behöver ansöka om ett nytt vanligt pass, istället för att använda det tidigare utfärdade vanliga passet, som nu är spärrat.

I fråga om utfärdande av provisoriska pass av passmyndighet utom riket, är min erfarenhet efter att ha besökt flera svenska utlandsmyndigheter, att sådana pass i de allra flesta fallen utfärdas p.g.a. att sökanden uppger att hans eller hennes pass har stulits eller förkommit. I sådana fall spärras ju det vanliga passet enligt nu gällande ordning. Det bör vara ytterst sällsynt att det förekommer ansökningar om provisoriska pass utomlands i andra fall. Skulle detta förekomma, bör även passmyndighet utom riket återkalla ett giltigt pass vid utfärdande av provisoriskt pass.

Det kan förekomma att en passinnehavare har lämnat in sitt vanliga pass eller ett extra pass till ett annat lands ambassad i samband om ansökan om visering. I sådana fall bör det finnas särskilda skäl att inte återkalla det giltiga passet.

Det kan också förekomma att en person som är innehavare av annat särskilt pass, t.ex. diplomatpass eller extra pass, ansöker om provisoriskt pass i anslutning till en resa p.g.a. att det giltiga passet är kvarglömt i bostaden. Enligt min mening är dessa situationer sannolikt inte särskilt vanliga, med hänvisning till att relativt få diplomatpass utfärdas. Antalet utfärdade extra pass torde inte heller vara särskilt många i förhållande till den totala mängden utfärdade pass. Även i dessa situationer bör det övervägas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla annat giltigt pass vid utfärdande av provisoriskt pass.

De konsekvenser som förslaget medför är att en ökad mängd pass kommer att utfärdas samt att mängden spärrade pass, för vilka giltighetstiden ännu inte gått ut, blir större. Det går av naturliga skäl inte att säkerställa att samtliga pass som har spärrats lämnas in till en passmyndighet för makulering. En person som har beviljats ett provisoriskt pass p.g.a. att han eller hon har glömt sitt pass hemma bör påminnas om att lämna in sitt spärrade pass till passmyndigheten efter hemkomst för makulering.

En annan konsekvens av förslaget är att kostnaden för pass kommer att öka för den enskilde. En person som beviljas ett provisoriskt pass kommer att, utöver ansökningsavgiften för det provisoriska passet, även att tvingas betala ansökningsavgift för ett nytt

vanligt pass eftersom hans eller hennes tidigare vanliga pass nu är ogiltigt.

Det nu aktuella förslaget kan tillsammans med tidigare förslag om begränsning i rätten till vanligt pass innebära kännbara konsekvenser för den enskilde. En person ska enligt huvudregeln endast ha rätt till tre vanliga pass under en femårsperiod. En återkallelse av ett vanligt pass vid ansökan om provisoriskt pass innebär då att en passinnehavare under relativt kort tid kan ha kommit att beviljats tre vanliga pass (under förutsättning att personen ifråga ansöker om vanligt pass återigen efter att det tidigare har återkallats). Personen ifråga är därefter hänvisad till att ansöka om provisoriskt pass för enskild resa, vilket innebär högre kostnader för den enskilde.

De redovisade skälen för förslaget anser jag dock väger tyngre än de negativa konsekvenserna för det allmänna respektive den enskilde. Det kan också antas att förslaget inverkar avskräckande, dvs. att svenska medborgare i större utsträckning än idag avhåller sig från att ansöka om provisoriskt pass eftersom det giltiga vanliga passet då återkallas. Detta eftersom vanligt pass enligt tidigare presenterat förslag alltså endast kan beviljas tre gånger under en femårsperiod.

Antalet utfärdade provisoriska pass bör minskas

Ett provisoriskt pass som utfärdas av passmyndighet i riket utfärdas i form av en passbok och innehåller samma information som ett vanligt pass, med undantag för biometrisk information i form av fingeravtryck. Provisoriskt pass som utfärdas av passmyndighet utom riket utfärdas i A4-format, som är försett med flera säkerhetsdetaljer men saknar helt biometrisk information. Mot denna bakgrund anser jag att antalet utfärdande provisoriska pass bör minska, vilket kan ske genom olika åtgärder.

Flygbolag och resebyråer bör påminna resenären om att pass krävs

Enligt uppgifter från t.ex. gränspolisen vid Arlanda utfärdas provisoriska pass i många fall till personer som antingen glömt sitt pass hemma eller som strax innan avfärd upptäcker att passet inte längre är giltigt. Många sådana ansökningar om provisoriskt pass skulle kunna undvikas genom att flygbolaget och eller resebyrån, genom

vilken resan har bokats, i större utsträckning än idag påminner resenären återkommande om att pass krävs för resan samt begär uppgifter om passet i god tid innan avfärd. En sådan ordning finns t.ex. i Frankrike. För att undersöka om det finns möjlighet att införa sådana rutiner krävs att det inleds en dialog mellan Polisen och flygbolag samt resebyråer.

Enligt Polisen planeras ett snabbförfarande för utfärdande av vanliga pass införas 2017

En ytterligare åtgärd för att minska antalet utfärdade provisoriska pass är att införa ett snabbförfarande för utfärdande av vanliga pass. Ett sådant förfarande finns bl.a. i Finland och Storbritannien.

Dåvarande Rikspolisstyrelsen tecknade 2012 avtal med en extern leverantör för leverans av resedokument, som gäller fram till den 1 januari 2017. Avtalet omfattar också leverans av dokument till Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Som en förberedelse inför att nytt avtal ska upphandlas har företrädare för Polisen, Utrikesdepartementet och Migrationsverket diskuterat möjligheter att utveckla passverksamheten och förslag till åtgärder för att minska risken för missbruk av pass. Från och med 2017 då ett nytt avtal ska upphandlas gällande passleverantör övervägs, enligt uppgift från Polisen, att krav ska ställas på snabbleverans av vanliga pass i brådskande fall. Det ska då vara möjligt att utfärda ett vanligt pass inom ett dygn efter att ansökan har gjorts hos vissa passexpeditioner.

Jag delar uppfattningen att ett snabbförfarande gällande utfärdande av vanligt pass i brådskande fall är att föredra framför utfärdande av provisoriskt pass. Ett sådant snabbförfarande torde kunna ersätta många av de provisoriska pass som idag utfärdas i de fall där sökanden några dagar innan en planerad resa upptäcker att passet är förkommet eller ogiltigt. I samband med att ett snabbförfarande på beskrivet sätt blir verklighet, bör det i passförordningen anges att provisoriska pass inte ska utfärdas, om det är möjligt att genom ett snabbförfarande erhålla ett vanligt pass.

Förutsättningar för utfärdande av provisoriska pass

Ett provisoriskt pass får utfärdas för att gälla för den tid som den sökande behöver ett sådant pass enligt 13 § passförordningen. Enligt Polisens föreskrifter ska giltighetstiden för ett provisoriskt pass anpassas till den tid som sökanden behöver för att genomföra en resa eller flera resor i en omedelbar följd och anledningen till att ett provisoriskt pass utfärdas ska antecknas i RES.

Av uppgifter från bl.a. gränspoliserna vid Arlanda och svenska utlandsmyndigheter framgår att passmyndigheterna redan idag oftast begär att den som ansöker om ett provisoriskt pass visar upp flygbiljett eller motsvarande dokumentation för den planerade resan. Det bör dock i Polisens respektive Regeringskansliets föreskrifter införas en uttrycklig regel om att sökanden ska visa upp flygbiljetter eller annan dokumentation som styrker behovet av pass vid ansökan om provisoriskt pass.

Det har framförts synpunkter på att reglerna om provisoriska pass bör skärpas och att sådana pass endast ska kunna utfärdas i nödsituationer, t.ex. att anhörig utomlands är akut sjuk. Jag gör dock den bedömningen att de åtgärder som har föreslagits gällande provisoriska pass samt den kommande möjligheten att införa ett snabbförfarande vad gäller utfärdade av vanliga pass kommer att leda till att antalet utfärdade provisoriska pass kommer att minska. Det finns därför inte skäl att ytterligare inskränka regelverket kring de provisoriska passen.

7.4.4 En särskilt kvalificerad handläggare bör hantera vissa passärenden

Jag har i avsnitt 7.4.1 föreslagit att rätten till pass ska begränsas till tre vanliga pass inom en femårsperiod. Om detta förslag inte skulle genomföras bör i vart fall kontrollen öka för dem som har ansökt om och beviljats ett flertal pass under en begränsad period.

Polisen har redogjort för rutinerna vid utfärdande av pass och angett att rutinerna är desamma oavsett hur många pass som sökanden tidigare har beviljats (se närmare angående Polisens redogörelse avsnitt 3.1.14).

Som tidigare nämnts anser jag att en inte onormal förbrukning av pass uppgår till tre pass under en femårsperiod. Om fler än tre

vanliga pass har beviljats under en femårsperiod finns det dock anledning att överväga en fördjupad kontroll innan ansökan om ytterligare vanligt pass beviljas.

En sådan fördjupad kontroll bör utföras genom att sådana passärenden handläggs av särskilt kvalificerade tjänstemän. Det bör vara fråga om en polis, civil utredare hos Polisen eller annan särskilt utbildad och erfaren handläggare och inte en ordinarie passhandläggare. Den kvalificerade handläggaren ska utreda skälen till ansökan och även till tidigare passanökningar.

De formella brottsmisstankarna som skulle kunna komma ifråga i de fall där en person misstänks för passmissbruk kan vara missbruk av urkund, om personen ifråga misstänks ha lämnat ut sitt pass till annan för t.ex. en resa. Även brottet människosmuggling skulle kunna aktualiseras, om misstanke finns att sökanden uppsåtligen hjälpt annan att med sitt eget pass komma in i eller passera t.ex. Sverige eller annat EU-land. Vidare skulle brottsmisstankar angående organiserande av människosmuggling kunna komma ifråga om det kan misstänkas att sökanden i vinstsyfte har planlagt eller organiserat verksamhet för att främja att utlänningar reser till Sverige utan korrekta pass.

Om den särskilt kvalificerade handläggaren gör bedömningen att det finns en misstanke om brott ska ärendet lämnas över till en förundersökningsledare för prövning om förundersökning ska inledas eller inte. Gör förundersökningsledaren bedömningen att förundersökning inte ska inledas ska passansökan beviljas.

Om bedömningen blir den motsatta, dvs. att förundersökning ska inledas, är detta i sig inte skäl för att avslå en passansökan enligt 7 § passlagen. En inledd förundersökning utgör inte passhinder enligt det nämnda lagrummet. Förundersökningsledaren har dock möjlighet att ta ställning till om det finns förutsättningar att ålägga den misstänkte reseförbud. Ett sådant förbud utgör passhinder enligt nämnda lagrum.

De föreslagna rutinerna kan enligt min mening leda till att missbruk av pass kan upptäckas och eller i vart fall försvåras. Handläggningen av en passansökan på det föreslagna sättet kommer att leda till att det tar längre tid än tidigare att bevilja pass för personer som ansöker om ett fjärde vanligt pass men som inte misstänks för brott. I sin tur kan detta leda till svårigheter för den enskilde, som kanske inte kan företa en planerad resa. Detta ter sig inte orimligt

eftersom det är sökanden själv i många fall har orsakat denna tidsutdräkt genom att ha förlorat tre vanliga pass under en kortare period. Eventuella olägenheter för den enskilde uppvägs enligt min mening av de vinster som följer med de föreslagna rutinerna. Olägenheterna för den enskilde kan också lindras om det införs en rutin att den person som ansöker om ett tredje pass under en femårsperiod, underrättas om att en fjärde ansökan om vanligt pass riskerar att ta längre tid, med hänsyn till de fördjupade kontroller som då kommer att ske.

De nya rutinerna som jag föreslår kräver ingen ändring av passlagen eller passförordningen. Polisen har istället möjlighet att i föreskrifter på området reglera förfarandet. Det saknas idag enhetliga riktlinjer för hur mer komplicerade passärenden ska handläggas. Efter årsskiftet 2015 finns dock endast en Polismyndighet och det bör därför vara enklare att införa enhetliga handläggningsrutiner för komplicerade passärenden; t.ex. förutom föreskrifter på området också införa en enhetlig handbok med beskrivning av förfarandet.

När det gäller de svenska beskickningar som utom riket är passmyndighet är frågan om hur de föreslagna rutinerna ska införas. Svenska ambassader har uppgett det ofta är svenska medborgare som är permanent bosatta utomlands som ansöker om vanligt pass vid den svenska ambassaden i det aktuella landet. De svenska utlandsmyndigheterna beviljar visserligen en relativt liten del av den totala mängden utfärdade pass. Det kan ändå antas att det förekommer att personer som beviljats tre pass under en femårsperiod ansöker om nytt vanligt pass vid någon av de svenska utlandsmyndigheterna.

Av flera skäl kan det vara svårare att införa rutinerna att en särskild handläggare ska vara ansvarig för passärenden i dessa fall. Det är självfallet svårare för en handläggare vid utlandsmyndighet att avgöra om det finns godtagbara anledningar till sökandens upprepade passansökningar. Det bör därför finnas en kontaktperson vid Polisen, som kan bistå handläggarna i denna bedömning. För det fall misstanke om brott uppkommer bör polis kontaktas för frågan om förundersökning ska inledas eller inte.

7.5 Övriga diskuterade åtgärder

I detta avsnitt behandlas förslag som har lämnats under mitt arbete med uppdraget av olika aktörer under mitt arbete och som avser åtgärder för att motverka missbruk av svenska pass. I sista delen behandlas frågan om de föreslagna åtgärderna kan leda till ökat missbruk av andra resehandlingar.

7.5.1 Avgiftsstegring

Ett förslag som har framförts av bl.a. dåvarande Rikskriminalpolisen är införandet av en stegring av ansökningsavgiften i fall där någon inom en viss tidsperiod, ansöker om ett nytt pass efter att ha förlustanmält ett tidigare utfärdat pass.

Avgiftsförordningen (1992:191) gäller för statliga myndigheter under regeringen. Den ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. En generell princip som gäller för beräkning av avgifter och som normalt ligger till grund för myndighetsstyrande dokument är den s.k. självkostnadsprincipen. Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål för statligt avgiftsbelagd verksamhet om inget annat bestämts. Detta brukar kallas självkostnadsprincipen. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd innebär självkostnadsprincipen att myndigheter ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks.

Regeringen kan i förordning, instruktion eller regleringsbrev besluta om att en viss tillhandahållen tjänst ska avgiftssättas lägre än full kostnadstäckning. Det motsatta, att en myndighet ges rätt att tillämpa avgifter som överstiger full kostnadstäckning, är mer komplicerat att besluta om eftersom en del av avgiften skulle kunna betraktas som en skatt. Av regeringsformen framgår att det är riksdagen och inte regeringen som fattar beslut om skatter.

Ansökningsavgiften för vanligt pass är idag 350 kronor vid ansökan hos passmyndighet inom riket och avgiften regleras i passförordningen. När en ansökan om pass görs hos en passmyndighet utom riket är ansökningsavgiften för vanligt pass 1 400 kronor, vilket regleras i förordningen om avgifter vid utlandsmyndigheter.

En avgiftsstegring av ansökningsavgiften för pass vid upprepade förluster av tidigare utfärdade pass skulle signalera att pass är en värdehandling och att pass ska behandlas aktsamt.

Det är dock tveksamt om en avgiftsstegring skulle leda till att missbruket av svenska pass skulle minska. Ett införande av en avgiftsstegring skulle kunna innebära att det blir något mindre lönsamt att bedriva en illegal handel med pass. En avgiftsstegring skulle dock sannolikt mötas av att priset på ett pass ökar i samma takt som höjningen av avgiften. Även om ansökningsavgiften skulle höjas till över 1 000 kronor har detta troligen ingen större inverkan på missbruket av svenska pass i dessa sammanhang. Detta eftersom priset för ett svenskt pass i smugglingssammanhang redan idag förefaller vara tämligen högt, även i förhållande till en kraftigt höjd ansökningsavgift.

En avgiftsstegring måste också vara rimlig och får inte innebära ett faktiskt hinder att erhålla ett pass. Skulle avgiften höjas till långt över 1 000 kronor, t.ex. 10 000 kronor, innebär detta att många personer inte skulle ha råd att ansöka om pass. En avgiftsstegring skulle därmed i praktiken medföra att vissa personer inte skulle kunna få ett pass. Detta innebär i sin tur att avgiftstegringen skulle riskera att stå i strid med den grundlagsskyddade rätten för svenska medborgare att fritt passera Sveriges gränser.

Även av andra orsaker torde en avgiftshöjning ha en marginell effekt på missbruket. Det är drygt 6 000 personer som beviljats fler än tre pass under åren 2009-2013. Som tidigare konstaterats går det inte att dra några säkra slutsatser om missbruket av svenska pass till största delen är hänförligt till de personer som har förlustanmält ett stort antal pass. En avgiftsstegring skulle inte förhindra missbruket av de pass vars rättmätige innehavare endast förlustanmäljer ett enskilda pass eller som endast lånat ut sitt pass utan att göra någon förlustanmälan av passet.

En avgiftsstegring av ansökningsavgiften kommer dessutom sannolikt att medföra att avgiften i vissa fall kommer att överstiga full kostnadstäckning för tillhandahållandet av pass. Detta kommer att innebära att den överskjutande delen av avgiften skulle kunna ses som en skatt, vilket strider mot bestämmelsen i 5 § avgiftsförordningen. Införandet av en skatt kan endast beslutas av riksdagen och kräver att flera olika aspekter beaktas, vilket enligt min mening inte framstår som rimligt.

Det kan också poängteras att mitt förslag gällande begränsning i rätten till vanligt pass efter tre tidigare beviljade vanliga pass under en femårsperiod kommer att leda till att en person som träffas av denna begränsning istället är hänvisad till att ansöka om provisoriskt pass för en särskild resa. Ansökningsavgiften för ett provisoriskt pass är högre än för ett vanligt pass. Giltighetstiden för ett provisoriskt pass är också mycket kortare, vilket innebär att en person som är hänvisad till provisoriska pass under en period och som reser mycket kommer att behöva betala ett flertal ansökningsavgifter, som är högre än för vanligt pass. Dessa faktorer innebär i praktiken att förslaget om en begränsning i rätten till pass också medför en avgiftstegring i fråga om ansökningsavgiften för pass beträffande de personer som omfattas av den föreslagna begränsningen.

7.5.2 Passhinder vid konstaterat missbruk

Avslag på passansökan p.g.a. tidigare konstaterat missbruk

Ett annat förslag som har framförts är att det i passlagen bör införas en regel om att pass inte ska beviljas för den som tidigare har gjort sig skyldig till missbruk av pass.

I detta fall ska personen ifråga ha gjort sig skyldig till missbruk av pass vilket torde innebära att han eller hon ska ha dömts för ett brott som är relaterat till passmissbruk. Att endast misstanke om missbruk skulle leda till att en person inte beviljas pass framstår inte som rimligt. Frågan är om en sådan bestämmelse om passhinder bör införas i passlagen.

Det kan konstateras att en sådan bestämmelse inte får inverka på den grundlagsskyddade rätten att fritt resa in och ut ur landet. Som nämnts ovan får enligt 2 kap. 21 § RF begränsningar i rörelsefriheten för svenska medborgare endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För att inte stå i strid med denna rätt bör en sådan bestämmelse inte hindra att en person beviljas ett provisoriskt pass för en specifik resa.

Det kan också vara fråga om en person som är dömd för missbruk av urkund p.g.a. att han eller hon har handlat med någon an-

nans pass i missbrukssyfte. Förslaget innebär att inte heller denne skulle beviljas pass, fast han eller hon inte dömd för att ha missbrukat sitt eget pass.

Vidare kan det diskuteras om ett avslag av passansökan p.g.a. att sökanden tidigare har dömts för brott relaterat till missbruk av pass skulle leda till en situation där förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras.

Detta förbud innebär i korthet att ingen får bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott. Högsta domstolen har uttalat att det finns en viss möjlighet att ha flera sanktioner för samma brott och att beslut om sanktionerna kan fattas av olika organ vid olika tillfällen. För att det ska vara tillåtet krävs att det dubbla förfarandet är förutsebart, att det finns ett tillräckligt nära tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena samt att det senare förfarandet inte innebär en obegränsad förnyad prövning av gärningen, utan endast avser fråga om en ytterligare påföljd ska dömas ut (se NJA 2010 I s. 168).

Frågan om beslut om körkortsåterkallelse grundat på ett brottmålsavgörande står i strid mot förbudet om dubbelbestraffning har prövats av flera överrätter de senaste åren. I dessa fall har domstolarna funnit att återkallelse av körkort till följd av lagföring för trafikbrott inte strider mot förbudet om dubbla straff (se bl.a. Svea Hovrätts dom i mål 101-14).

Motiven till en körkortsåterkallelse p.g.a. trafikbrott kan sägas vara att personen ifråga anses som en olämplig förare av ett körkortspliktigt fordon. Vid avslag på passansökan p.g.a. tidigare passmissbruk är omständigheterna andra. Det är inte en fråga om att personen är olämplig för resa, utan avslaget har mer karaktären av att passet skulle kunna användas som ett brottsredskap. Det har således mer karaktär av särskild rättsverkan. När det gäller frågan om dubbelbestraffning i det nu aktuella fallet, dvs. att en person som har dömts för passmissbruk, skulle nekas pass vid kommande ansökan, är dock situationen inte heller densamma som i angivna rättsfall eftersom det är fråga om att avslå en passansökan och inte återkalla ett existerande pass. Det kan ifrågasättas om dessa förfaranden har ett nära tidsmässigt samband om t.ex. ansökan om pass görs flera månader eller år efter domen.

En bestämmelse om passhinder för den som tidigare har missbrukat pass kan visserligen fungera som en signal att lagstiftaren ser

allvarligt på missbruk av pass. Jag anser dock att de beskrivna konsekvenserna av ett införande av en bestämmelse om passhinder av beskrivet slag talar emot en sådan bestämmelse. Med hänsyn till mina förslag om passhinder för vanligt pass för den som beviljats tre vanliga pass under en femårsperiod, anser jag också att en reglering av föreskrivet slag framstår som mindre nödvändig.

Återkallelse av existerande pass vid konstaterat missbruk

När det gäller frågan om ett existerande pass ska återkallas vid konstaterat missbruk där passet åter är i passinnehavarens besittning gör jag följande överväganden.

I förarbetena till passlagen behandlades denna fråga i samband med att bestämmelsen i 12 § 9 p passlagen diskuterades. I den anges att pass ska återkallas om annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

I förarbetena angavs att det inte har ansetts nödvändigt att öppna för möjlighet för återkallelse även i de fall där missbruket upptäcks först i efterhand och där passet åter är i den rätte passinnehavarens besittning. Istället poängterades att ansvar för missbruk av urkund skulle kunna aktualiseras. Lagstiftaren angav vidare att en återkallelse av ett pass efter det att missbruket har upphört skulle kunna innebära att den som har missbrukat sitt pass på det angivna sättet, vid sidan av det ådömda straffet, även skulle åläggas ett förbud mot att lämna landet. Även om en förutsättning för återkallelse i en sådan situation skulle vara att ett nytt missbruk av passet kan befaras anför lagstiftaren att passmyndighetens prövning i sådant fall måste komma att bli tämligen vansklig. Lagstiftaren anförde vidare att en återkallelse i aktuell situation även skulle stå i mindre god överensstämmelse med 2 kap. 21 § regeringsformen (se prop. 1977/78:156 s. 30 f. och s. 48).

Mot bakgrund av dessa uttalanden och med beaktande av att pass redan i dag ska återkallas om någon annan än den rättmätige passinnehavaren förfogar över passet finns inte anledning att föreslå en regel om återkallelse av pass i fall där missbruket upptäcks först efter att passet åter är i den rättmätige passinnehavarens besittning.

7.5.3 Lagring av fingeravtryck i en nationell databas

Dåvarande Rikskriminalpolisen har framfört att de fingeravtryck som tas vid ansökan om vanligt pass bör lagras i en nationell databas. Vid ansökan om nytt pass ska fingeravtrycken enligt förslaget jämföras med sökandens fingeravtryck för att säkerställa att det är samma person som åter ansöker om pass. På så sätt kan det förhindras att en obehörig person ansöker om och beviljas ett äkta pass på falska grunder.

Enligt 6 a § passlagen ska fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits. Enligt 6 b § får inte fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som kan tas fram ur dessa användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling. Bestämmelsen hindrar därmed ett register byggs upp med de biometriska data som kan tas fram ur ansiktsbilden eller fingeravtrycken. Till skillnad från ansiktsbilden lagras inte heller fingeravtrycken i någon form i passregistret.

I förarbetena till de aktuella bestämmelserna framfördes det att en lagring av den biometriska informationen i form av digital ansiktsbild och fingeravtryck skulle kunna minska möjligheterna till missbruk. Det anfördes dock att denna vinst bör vägas mot de risker för enskildas integritet en sådan möjlighet skulle kunna innebära (se prop. 2008/09: 132 s. 16).

Polisen har framfört det finns en risk för att intresset att ansöka om pass i annans identitet kan öka om obligatorisk kontroll av fingeravtryck vid gränskontroll införs. Anledningen skulle vara att en sådan kontroll försvårar användningen av look-alike-användning av pass och därmed att andra vägar för missbruk skulle användas.

Jag har inte funnit belägg för att svenska pass idag skulle missbrukas genom att obehöriga personer ansöker om pass i någon annans namn och att äkta svenska pass därmed skulle utfärdas på felaktiga grunder. Däremot instämmer jag i att det kan finnas en sådan risk om andra möjligheter till missbruk försvåras. Jag har dock inte funnit några indikationer på att risken är så överhängande att den överväger det integritetsintrång som är motiveringen till att fingeravtryck inte lagras idag. Det finns därför inte tillräckliga skäl att införa en sådan ordning för närvarande.

7.5.4 Lättmakulering

Dåvarande Rikskriminalpolisen har också föreslagit att pass som beslagtagits utomlands skulle kunna oskadliggöras av sambandsmän för att förhindra fortsatt missbruk. Enligt Rikskriminalpolisen kräver gränspolisen i det land där ett missbruk upptäckts ibland att personen ifråga ska sändas tillbaka till ursprungslandet tillsammans med resehandlingen, eftersom en verkställighet annars skulle äventyras. För att förhindra fortsatt missbruk bör enligt förslaget sambandsmän ges rätt att klippa av hörnet på passet.

Jag kan inte uttala mig om det skulle vara vanligt förekommande att en person som upptäckts med ett oriktigt pass, får tillbaka detta av gränspolisen i samband med att personen avvisas från det land där missbruket har upptäckts.

Regler om makulering av pass finns i passlagen och passförordningen. Det är endast passmyndigheten som kan makulera ett svenskt pass. Att införa en ordning där även andra, t.ex. sambandsmän från andra europeiska länder, skulle ha rätt att göra åverkan på ett svenskt pass som innehas av en person, är en mycket komplex fråga. Den kräver ett flertal överväganden, t.ex. om det ens är möjligt att ge en polisman från ett annat land rätt att göra åverkan på ett svenskt pass som innehas av en person. Det är också osäkert om en sådan ordning skulle ha någon större inverkan på att motverka missbruket av svenska pass. Jag anser därför inte att det finns skäl att lämna något sådant förslag.

7.5.5 Kommer de föreslagna åtgärderna leda till att missbruk av andra handlingar ökar?

De åtgärder som jag har föreslagit bedömer jag på olika sätt ha kan ha positiva effekter vad gäller missbruket av svenska pass. Frågan är om missbruket av andra handlingar kommer att öka istället, t.ex. det nationella identitetskortet eller resehandlingar utfärdade av Migrationsverket.

När det gäller det nationella identitetskortet var det primära syftet vid införandet av detta kort att innehavaren vid behov ska kunna styrka sitt svenska medborgarskap och inte att kortet skulle användas som resehandling. På Schengeninterna flygavgångar används dock ofta det nationella identitetskortet som en resehandling.

Enligt regeringens förslag ska även svenska medborgare kunna resa till andra EU-länder som inte är medlemmar i Schengenområdet med det nationella identitetskortet (se avsnitt 3.1.14). Det är inte möjligt att resa endast med det svenska nationella identitetskortet till eller från ett land utanför EU eller Schengenområdet.

Jag har nåtts av uppgifter som indikerar att det förekommer att en person som missbrukar ett svenskt pass genom look-alike-användning även är i besittning av andra identitetshandlingar, t.ex. ett nationellt identitetskort, som tillhör den rättmätige innehavaren av passet. Detta för att ge ytterligare tyngd åt påståendet att personen är den som han eller hon utger sig från att vara. Det är därför troligt att en del av de upptäckta fallen av missbruk av identitetskort vid de yttre gränserna till Schengenområdet har skett samtidigt som att ett pass har missbrukats. Detta stärks av uppgifter från Polisen om att de personer som har beviljats ett flertal pass också ofta har beviljats ett flertal nationella identitetskort.

Det nationella identitetskortet kan alltså redan idag användas som resehandling inom Schengen och EU, men inte vid in- eller utresa från tredje land. Denna handling kan därför inte ersätta ett svenskt pass i de sistnämnda fallen. Enligt min uppfattning kommer därför inte missbruk av nationellt identitetskort öka nämnvärt till följd av de föreslagna åtgärderna.

När det gäller resehandlingar utfärdade av Migrationsverket, dvs. resedokument samt främlingspass, gör jag följande överväganden. Det utfärdas ett väsentligt lägre antal sådana handlingar än pass. Det finns därför inte en lika stor tillgång på handlingar att missbruka, som det finns när det gäller pass. Dessutom är dessa resehandlingar sannolikt ofta underkastade en mer ingående kontroll än de svenska nationella passen. Detta eftersom det inte är ovanligt att handlingarna är försedda med en anteckning om att innehavarens identitet inte är fastställd. Migrationsverket har vidare möjlighet att begränsa giltighetsområdet för ett främlingspass, om det finns misstanke om att innehavaren har missbrukat tidigare utfärdat främlingspass (se avsnitt 3.1.13). Idag registreras inte Migrationsverkets resehandlingar i SIS vid förlustanmälan. Detta kommer enligt uppgift dock att ske från och med våren 2015, vilket sannolikt kommer att försvåra missbruket av dessa handlingar. Med hänsyn till de vad som nu sagts anser jag att risken för att missbruk av dessa handlingar kommer att öka p.g.a. de föreslagna åtgärderna inte är särskilt stor.

När det gäller uppehållstillståndskort, som utfärdas av Migrationsverket, är detta ingen rese- eller identitetshandling, utan denna handling måste alltid åberopas tillsammans med en resehandling vid en resa. Det är möjligt att missbruket av denna handling kan öka till följd av förslagen. Jag har dock inte sett denna tendens och bedömer inte faran vara så stor.

8 Konsekvensanalys

8.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:474) och förordningen om konsekvenser vid regelgivning (2007:1247) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslag i ett betänkande.

I detta kapitel redogör jag för min bedömning av de ekonomiska konsekvenser som förslagen kan få samt vilken betydelse de kan ha för det brottsförebyggandet arbetet.

8.2 Förslagen rörande kontroll av pass vid gränspassage

8.2.1 Förslaget rörande biometrikontroll

Jag har lämnat förslag om att det ska införas en obligatorisk kontroll vid de svenska gränserna av den biometriska informationen i form av fingeravtryck i e-pass och att kontrollen ska omfatta både svenska medborgare och utlänningar. Enligt mitt förslag ska kontrollen, i vart fall till en början, ske enbart vid inresa till Sverige.

För att en kontroll av fingeravtryck ska vara möjlig krävs det att fingeravtrycksläsarna som idag är anpassade till att läsa fingeravtryck avseende Schengenviseringar byggs om. Det finns olika lösningar vad gäller utbyggnad. Polisen har uppgett att man inte kan uppskatta storleken av kostnaderna innan en förstudie har gjorts. Det går därför inte idag att uttala sig om kostanden för en utbyggnad. Jag har föreslagit att regeringen snarast ger Polismyndigheten i uppdrag att göra en sådan förstudie. Kostnaden för en sådan förstudie bör rymmas inom Polismyndighetens befintliga anslag.

När det gäller konsekvensen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bedömer jag att förslaget kommer att leda till att fler fall där personer försöker att resa in i Sverige med annans pass kommer att upptäckas. Detta kan i sin tur leda till att färre försöker att resa in i landet på detta sätt. Förslaget kommer alltså att ha positiva effekter i brottsförebyggande hänseende. En utökad kontroll vid Sveriges yttre gränser kan dock leda till att personer som vill resa in i landet försöker att ta sig in på annat sätt, företrädesvis via resa från annat Schengenland för att på så sätt undvika gränskontrollen.

8.2.2 Förslaget om förändring i transportörsansvaret

Jag har lämnat förslag om att särskild avgift för transportörer även ska kunna beslutas då utvisningsbeslut fattas på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Det samma ska gälla transportörens skyldighet att ersätta utlänningens resa från Sverige.

Förslaget kommer sannolikt att innebära att avgift kommer att påföras i fler fall än tidigare, även om det givetvis är svårt att uppskatta hur många fall det är fråga om. Detta kommer i sin tur att leda till ökade intäkter för staten, vilket kan kompensera den eventuella ökningen av Migrationsverkets administrativa kostnader för att hantera fler ärenden av detta slag.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna, kan det antas att antal överklagade ärenden kommer att öka något i anledning av att fler transportörer sannolikt kommer att påföras avgift. Enligt min bedömning är det fråga om en relativt liten ökning av ärenden och de eventuella kostnader som denna medför kan hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga budgetramar.

Förslaget syftar till att transportörer tar än allvarligare på sin kontrollskyldighet av resenärers handlingar och att fler fall av missbruk av svenska pass upptäcks och förhindras. Förslaget kommer alltså att ha positiva effekter ifråga om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

8.3 Förslagen som avser att minska antal pass i cirkulation

8.3.1 Förslaget om begränsning i rätten till pass

Jag har lämnat förslag om att svenska medborgare som huvudregel endast ska ha rätt till högst tre vanliga pass under en femårsperiod. Den som ansöker om ytterligare pass ska endast ha rätt till provisoriskt pass för särskild resa.

Mellan åren 2009 och 2013 beviljades drygt 6 000 personer fler än tre pass. Under 2010-2014 ökade antalet med cirka 500 personer. Det är svårt att säga hur många av dessa personer som skulle ha nekats pass vid en tillämpning de föreslagna reglerna. Förslaget innebär troligen att passmyndigheten kommer att meddela ett antal avslagsbeslut per år. Avsikten är dock att minska antalet passansökningar. Troligen kommer det stora antalet personer som har beviljats tre pass under en femårsperiod att avstå från att på nytt ansöka om pass, inte minst då de bör ha informerats om de inte har rätt till ytterligare vanliga pass. Intentionen är att dessa personer ska bli mer aktsamma om sina pass och därmed inte behöva ansöka om ett nytt.

I och med att passmyndighetens beslut i ett passärendande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, kommer förslaget innebära något fler sådana ärenden i landets förvaltningsdomstolar, främst då förvaltningsrätterna. Det är svårt att dra några slutsatser om hur många personer som kommer att få avslag på sin fjärde ansökan om vanligt pass och hur många av dessa som kommer att överklaga beslutet. Enligt min bedömning rör det sig inte om särskilt många fall. Det kommer endast att medföra marginella kostnadsökningar för domstolarna. Detta kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

En ytterligare konsekvens av förslaget är att personer som inte längre har rätt till ett vanligt pass, istället kommer att ansöka om provisoriskt pass för en särskild resa. Eftersom provisoriska pass ska anpassas till den enskilda resan, kommer en person som inte har rätt till vanligt pass att ansöka om flera provisoriska pass för olika resor. Förutom ökade kostnader för den enskilde i form av högre och fler ansökningsavgifter, kan detta i sin tur leda till att antalet ansökningar om provisoriska pass kommer att öka. Passmyndigheten kan därför komma att belastas med något fler passärenden. Enligt min bedömning kan detta hanteras inom befintliga budgetramar.

När det gäller konsekvensen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet innebär förslaget att färre vanliga pass kommer att finnas i cirkulation. Detta medför i sin tur att antalet möjliga pass att missbruka kommer att sjunka. Enligt min bedömning kommer förslaget därmed att försvåra missbruket. Det kommer således ha positiva effekter när det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

För det fall att förslaget om begränsning i rätten till vanligt pass inte genomförs, har jag föreslagit att en särskilt kvalificerad handläggare ska hantera de passärenden där sökanden inom en femårsperiod har beviljats tre vanliga pass. En sådan lösning kommer troligen innebära vissa ökade kostnader för passmyndigheten, bl.a. i form av dyrare handläggning och ytterligare administration.

När det gäller konsekvensen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bedömer jag att förslaget kommer att leda till att fler fall av missbruk upptäcks och försvåras. Förslaget kommer alltså att ha positiva effekter i brottsförebyggande hänseende.

8.3.2 Begränsad giltighetstid för pass till barn

Jag har lämnat förslag om kortare giltighetstid för pass till barn. För pass till barn under sex år ska giltighetstiden begränsas till två år och för pass till barn mellan sex och tolv år till tre år. En begränsning av giltighetstiden för pass till barn kan medföra en ökning av antalet passärenden eftersom barn måste ansöka om pass oftare än vad som är fallet idag. Förutom de ökade kostnader detta innebär för den enskilde, medför förslaget i sin tur att passmyndigheten kommer att belastas med fler passärenden än tidigare. Hur stor ökning det kan bli fråga om är svårt att förutse. En ökning av antalet passärenden kommer också att innebära att fler ansökningsavgifter betalas, som i vart fall till en del kan möta kostnaden för ett ökat antal passärenden. Kostnaderna för en ökning av antalet passärenden torde rymmas inom befintliga anslagsramar.

Förslaget innebär att fotografiet i passet i högre grad än idag kommer att överensstämma med barnets utseende. En passkontrollant kan därmed lättare bedöma om barnet som reser med passet är passets rättmätiga innehavare. Förslaget kommer därmed att innebära att det blir svårare att missbruka pass till barn genom look-alike-

användning. Förslaget kommer därför sannolikt att leda till att denna brottslighet minskar.

8.3.3 Vid utfärdande av provisoriskt pass ska annat giltigt pass återkallas

Vid utfärdande av ett provisoriskt pass ska enligt förslaget alltid annat giltigt pass återkallas och därmed också spärras i RES. Idag görs inte detta om en person t.ex. ansöker om provisoriskt pass vid Arlanda och då uppger att han eller hon har glömt passet i bostaden.

Förslaget innebär att personer, som har beviljats provisoriskt pass efter hemkomsten, behöver ansöka om ett nytt vanligt pass. Personen kan ju inte använda det tidigare utfärdade vanliga passet som glömts kvar i bostaden, eftersom detta är återkallat och spärrat. Förutom de konsekvenser detta innebär i form av ökade kostnader för den enskilde, kommer förslaget att leda till en ökning av ansökningar om vanligt pass, dvs. passmyndigheten kommer att belastas med fler passärenden än tidigare. Hur stor denna ökning är svår att svara på, men torde inte vara särskilt omfattande. Ökningen kompenseras i vart fall till viss del av ökningen avseende ansökningsavgifter som följer av en ökning i antal passärenden. Jag bedömer att kostnaderna för en ökning av antalet passärenden kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

Förslaget innebär en begränsning av möjligheten för en person att inneha två giltiga pass samtidigt. Det kommer inte längre att vara möjligt att resa ut från landet med två giltiga pass, för att överlämna ett av dem i missbrukssyfte. Missbruk av svenska pass på det beskrivna sättet omöjliggörs, varför förslaget kan förväntas ha positiva effekter vad gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

8.3.4 Vid ansökan om provisoriskt pass ska dokumentation om förestående resa presenteras

Jag har föreslagit att det införs en uttrycklig regel i Polisens respektive Regeringskansliets föreskrifter om att sökanden ska kunna styrka sitt behov av provisoriskt pass genom att visa upp flygbiljetter eller annan dokumentation för den resa som ansökan avser. Under arbetet med uppdraget har jag erfarit att de flesta passhandläggare redan idag begär

att den som ansöker om ett provisoriskt pass visar upp flygbiljett eller motsvarande dokumentation för den planerade resan. Jag bedömer därför att förslaget inte medför annat än marginella ekonomiska konsekvenser. Enligt min mening har förslaget en begränsad effekt när det gäller att motverka missbruk av pass, men en uttrycklig regel kan poängtera vikten av att en undersökning görs.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2016. Förslaget om obligatorisk kontroll av den biometriska informationen i pass vid inresa till Sverige ska gälla från det datum regeringen beslutar. Pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och inte har återkallats, ska fortfarande gälla under den tid som anges i passet.

Med beaktande av den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen, bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2016.

Förslaget om obligatorisk kontroll av den biometriska informationen i pass vid inresa till Sverige ska gälla från det datum regeringen beslutar.

Vid övergången till ett system med kortare giltighetstid för pass till barn under sex år respektive för barn mellan sex och tolv år, kommer det att finnas ett antal pass utfärdade till barn i dessa åldrar med fem års giltighetstid. Dessa pass blir inte ogiltiga när ändringen träder i kraft. Pass som har utfärdats enligt äldre bestämmelser och som inte har återkallats, ska därför fortfarande gälla under den tid som anges i passet. Några särskilda övergångsbestämmelser i övrigt bedöms inte vara påkallade.

10 Författningskommentar

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

7 §

Passansökan *ska* avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. 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,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är efterlyst och *ska* omhändertas omedelbart vid anträffandet,

5. 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,

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

7. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

8. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

9. 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en passansökan ska avslås. Mina överväganden i denna del finns i avsnitt 7.4.1.

Enligt *andra stycket* ska en ansökan om vanligt pass avslås om sökanden tidigare har beviljats tre vanliga pass under en de senaste fem åren och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Begränsningen innebär att en person som har beviljats vanligt pass under år 1, år 2 respektive år 3 i normalfallet inte har rätt till pass under år 4 och 5. Personen har därefter rätt till vanligt pass först år 6 och hans eller hennes ansökan om vanligt pass detta år ska beviljas, under förutsättning att inget annat passhinder är för handen. En ansökan om vanligt pass under år 7 kan även den beviljas, eftersom passet som har beviljats under år 2 ligger utanför den nya påbörjade femårsperioden.

Även om en person har beviljats tre vanliga pass under en femårsperiod kan en ytterligare ansökan om vanligt pass under denna period bifallas om det finns särskilda skäl. Personer som t.ex. reser mycket utomlands i sitt arbete kan behöva fler än tre vanliga pass under en femårsperiod, eftersom sidorna i passboken kanske inte räcker till för visum och in- och utresestämplar.

Särskilda skäl att bevilja ansökan om vanligt pass kan också finnas om det finns grundad anledning att tro att sökanden har varit särskilt brottsutsatt, t.ex. om personen ifråga har anmält upprepade bostadsinbrott där bl.a. pass har tillgripits. Det bör i dessa fall krävas att sökanden på något sätt styrker sin ansökan, t.ex. med gjorda polisanmälningar.

Även i andra fall än de nu beskrivna kan det finnas särskilda skäl att bevilja ett fjärde vanligt pass under en femårsperiod. Bedömningen om det finns sådana skäl bör dock vara restriktiv.

En begränsning i rätten till ett nytt vanligt pass får inte strida mot den grundlagsskyddade rätten att fritt kunna resa in och ut ur Sverige. En person som nekas vanligt pass kan därför fortsättningsvis ansöka om och beviljas provisoriskt pass för en särskild resa.

Passmyndighetens beslut att avslå en ansökan om vanligt pass med hänvisning till begränsningen i rätten till pass får enligt 27 § passlagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

12 §

Passmyndigheten *ska* återkalla 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 *ska* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och *ska* omhändertas 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 sluten 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 *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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passmyndigheten ska återkalla gällande pass. Mina överväganden i denna del finns i avsnitt 7.4.1.

Enligt *andra stycket* ska ett annat giltigt pass återkallas när ett särskilt pass utfärdas, om inte särskilda skäl talar däremot. Ett särskilt pass kan utfärdas i form av provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass samt även som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

Bestämmelsen tar sikte på utfärdande av provisoriska pass. Det ska alltså i normalfallet inte vara möjligt att inneha ett provisoriskt pass och ett annat giltigt pass samtidigt. När innehavaren av ett vanligt giltigt pass ansöker om ett provisoriskt pass med kort varsel inför en resa, t.ex. vid Arlanda, och då uppger att det vanliga passet är kvarglömt i bostaden ska alltså det vanliga passet återkallas och därmed också spärras i RES. Ett återkallat pass ska enligt 28 § passförordningen makuleras och innehavaren bör vid utfärdande av det provisoriska passet erinras om att lämna in det vanliga passet för makulering så snart detta är möjligt.

Särskilda skäl att inte återkalla ett giltigt pass föreligger när annat särskilt pass utfärdas, t.ex. för en passinnehavare som har behov av ett extra pass och därför ansöker om ett sådant särskilt pass. Det ligger då i sakens natur att annat giltigt pass inte bör återkallas. Det kan också förekomma att en passinnehavare har lämnat in sitt vanliga pass eller ett extra pass till ett annat lands ambassad i samband om ansökan om visering. I sådana fall bör det finnas särskilda skäl att inte återkalla det giltiga passet vid utfärdande av provisoriskt pass.

Begreppet *annat giltigt pass* innefattar samtliga sorters pass, dvs. även t.ex. diplomatpass eller andra särskilda pass. I dessa situationer bör det övervägas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla sådant giltigt pass vid utfärdande av provisoriskt pass.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

10.2 Förslaget till förordning om ändring i passförordningen (1979:664)

4 §

Vanligt pass *ska* i följande fall ges kortare giltighetstid än vad som anges i 3 § andra stycket första meningen passlagen (1978:302):

1. När passet utfärdas för sökande som kan antas komma att förlora sitt svenska medborgarskap. Ett sådant pass *ska* ges giltighet endast till den tidpunkt då sökanden kan beräknas förlora medborgarskapet.

2. När det i ett passtillstånd har föreskrivits att pass för sökanden får utfärdas endast med begränsad giltighetstid. I ett sådant fall *ska* passet ges den giltighetstid som har föreskrivits i tillståndet.

3. När pass utfärdas för sökande under sex år ska giltighetstiden begränsas till två år. När pass utfärdas för sökande mellan sex och tolv år ska giltighetstiden begränsas till tre år.

Punkten 3, som är ny, reglerar giltighetstid för vanligt pass till barn. Mina överväganden finns i avsnitt 7.4.2.

Vanligt pass till barn under sex år ska enligt tredje punkten utfärdas med en giltighetstid av två år. När det gäller vanligt pass till barn mellan sex och tolv år ska dessa utfärdas med en giltighetstid av tre år.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

13 §

Provisoriskt pass får utfärdas att gälla för den tid den sökande behöver ett sådant pass. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju månader. *Passet giltighetsområde ska begränsas till sökandens behov av pass.* Om de skäl som föranledde att passet utfärdades har upphört, ska passet tas om hand av en passmyndighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om provisoriska pass. Mina överväganden återfinns i avsnitt 7.4.1.

Tredje meningen, som är ny, reglerar frågan om begränsning i giltighetsområdet för provisoriska pass. Enligt bestämmelsen ska giltighetsområdet för ett sådant pass alltid begränsas till sökandens behov av pass, dvs. passet ska inte vara giltigt för resa till samtliga länder utan endast för det eller de länder som sökanden ska besöka under sin resa.

10.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tagande av fingeravtryck i samband med in- eller utresekontroll i Sverige. Mina överväganden återfinns i avsnitt 7.2.5.

Enligt *första stycket* är en utlänning vid en 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. Skyldigheten gäller under förutsättning att utlänningen är innehavare av ett pass som är försett med ett lagringsmedium, eller chip, som innehåller dennes ansiktsbild och/eller fingeravtryck.

Enligt *andra stycket* ska de fingeravtryck och ansiktsbilden som tagits för kontroll enligt första stycket förstöras så fort kontrollen har slutförts. Detsamma gäller 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 *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) *ska* 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.

Paragrafen avser ändringar i transportöransvaret. Mina överväganden i denna del återfinns i avsnitt 7.2.5.

Enligt ändringen i *första stycket* utsträcks transportörens ersättningsansvar till att gälla även de fall där en utlänning har utvisats därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Detta innebär, till skillnad från idag, att beslut om utvisning som fattas efter de tre första månaderna då utlänningen ankom till Sverige också kan leda till att ersättningsskyldighet aktualiseras. Förutsättningarna för detta i övrigt har inte ändrats.

5 §

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.

Paragrafen avser ändringar i transportöransvaret. Mina överväganden i denna del återfinns i avsnitt 7.2.5.

Enligt ändringen i *första stycket* utsträcks transportörens skyldighet att betala särskild avgift, till att också omfatta de fall där en utlänning har utvisats därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Detta innebär att beslut om utvisning som fattas efter de tre första månaderna då utlänningen ankom till Sverige också kan leda till att också kan leda till att en särskild avgift påförs, om transportören inte fullgjort sin kontrollskyldighet. Förutsättningarna för detta i övrigt har inte ändrats.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

Uppdraget

Justitiedepartementet

Promemoria

2014-03-28

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 gil-

tigt 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 medlemsstaterna¹⁵ innehåller vanliga svenska pass biometrisk information i form av ansiktsbild och fingeravtryck. Enligt 6 § passlagen ska en 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 uppmärksamats 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.

¹⁵ 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.

Ett förfarande som beskrivs i olika sammanhang är att svenska medborgare lånar ut eller säljer sitt pass till någon med snarligt 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.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Gåldenärens möjligheter
att överklaga utmätningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring
av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser.
En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvens-
analys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling
av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras
för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda
kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass.
Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Värdepapperscentraler och kontoföring av
finansiella instrument. [2]

Justitiedepartementet

Gäldenärens möjligheter
att överklaga utmätningsbeslut. [1]

Brottmålsprocessen – en konsekvens-
analys. [4]

Uppbörd av böter. [5]

Rätten till försvarare, m.m. [7]

Missbruk av svenska pass.
Omfattning och åtgärdsförslag. [12]

Kulturdepartementet

Återlämnande av olagligt utförda
kulturföremål. [10]

Näringsdepartementet

Res lätt med biljett. [11]

Socialdepartementet

Trossamfundens sociala insatser.

En preliminär undersökning. [3]

En jämnare och mer aktuell utveckling av
inkomstpensionerna. [6]

Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras
för vardera föräldern. [8]

Ett reformerat bilstöd. [9]

