

Regeringens proposition

1977/78: 156

med förslag till passlag;

beslutad den 16 mars 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll denna dag.

THORBJÖRN FÄLLDIN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny passlag. I lagen ges regler om rätten för svensk medborgare att erhålla och behålla pass och om skyldigheten för honom att medföra pass vid resa ut ur det nordiska passkontrollområdet. Rättssäkerheten i passärenden förstärks genom en fastare reglering av rätten till pass och genom utvidgade möjligheter till besvär i sådana ärenden.

I övrigt avses förslaget ge allmänheten en förbättrad service i passärenden genom att befogenheten att utfärda pass decentraliseras från länsstyrelserna till de lokala polismyndigheterna. Den föreslagna nya ordningen ger också möjligheter till vissa rationaliseringsvinster för statsverket.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Förslag till

Passlag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag gäller i fråga om pass för svensk medborgare, där annat ej anges.

Om skyldighet för utlänning, som ankommer till Sverige eller uppehåller sig här, att vara försedd med pass och om fall då svensk myndighet får utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning finns särskilda bestämmelser.

2 § Pass utfärdas av passmyndighet. Polisstyrkelse är passmyndighet inom riket. Passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som chefen för utrikesdepartementet bestämmer.

3 § Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass.

I den mån annat ej följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av tio år, eller, om sökanden ej har fyllt aderton år, fem år. Vanligt pass skall gälla för resa till alla länder, om annat ej följer av denna lag och sökanden inte har begärt begränsning av passets giltighetsområde.

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

4 § Svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass, om annat ej följer av denna lag.

Pass får återkallas endast på grunder som anges i denna lag.

5 § Svensk medborgare får ej resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass. Vad som har sagts nu gäller dock ej

1. på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han har luftfartscertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i annat land än Sverige och som medför av myndighet i det landet utfärdad legitimationshandling, vilken gäller som pass,

4. den som reser till Danmark, Finland, Island eller Norge.

Det ankommer på polisen att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i första stycket. Den som enligt första stycket skall medföra pass vid utresa ur riket är skyldig att på begäran visa upp sitt pass för polisman eller annan passkontrollant. Motsvarande skyldighet föreligger vid

inresa från utomnordiskt land, om det svenska medborgarskapet inte styrks på annat sätt.

Passansökan

6 § Passansökan görs hos passmyndighet. Ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen, om annat ej följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I enlighet med närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer är sökanden skyldig att i samband med passansökan ge in fotografier samt styrka sina personuppgifter, sitt svenska medborgarskap och sin identitet.

Har pass förut utfärdats för sökanden och ej förstörts, förkommit eller makulerats, skall det i samband med ansökningen ges in för makulering, om särskilda skäl ej föranleder annat.

Hinder mot bifall till passansökan m. m.

7 § Passansökan skall avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § ej har iakttagits och sökanden ej har efterkommit uppmaning att avhjälpa bristen,
2. ansökningen avser pass för barn under aderton år och barnets vårdnadshavare ej har lämnat medgivande samt synnerliga skäl ej föreligger att ändå utfärda pass,
3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud enligt 25 kap. 1 § samma balk,
4. sökanden är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet,
5. sökanden genom lagkraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandra sig verkställigheten.

8 § Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för brott, varå fängelse kan följa, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

9 § I stället för att enligt 7 § avslå passansökan kan passmyndigheten, om särskilda skäl föreligger och sökanden begär det, utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde.

10 § I fall som avses i 19 eller 20 § får pass ej utfärdas, om sökanden inte har erhållit särskilt tillstånd till pass (passtillstånd). Passet får inte ges mera vidsträckt giltighet än som följer av tillståndet.

Lämnas passtillstånd inte in i samband med ansökningen, skall passmyndigheten, om passansökningen ej skall avslås enligt 7 §, så snart det kan ske göra anmälan om ansökningen till den myndighet som prövar fråga om passtillstånd för sökanden.

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

Återkallelse av pass m. m.

12 § Passmyndighet skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap,
2. passet avser barn under aderton 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 samt synnerliga skäl ej föreligger mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands samt särskilda skäl påkallar att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandraga sig verkställigheten,

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

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

Särskilt pass får dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande ej längre föreligger.

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

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

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

15 § Görs enligt 24 eller 25 § framställning om återkallelse av pass, om provisorisk återkallelse av pass eller om begränsning i giltighet för pass skall passmyndigheten besluta i enlighet med framställningen, om passinnehavaren undergår kriminalvård som anges i 19 § eller bereds sjukvård som anges i 20 §.

16 § Om återkallelse av pass och begränsning av giltighet för pass beslutar passmyndigheten på den ort där passinnehavaren uppehåller sig vid ärendets upptagande. Sådan fråga får också avgöras av den passmyndighet som har utfärdat passet. Om hävande av provisorisk återkallelse beslutar den passmyndighet som beslutat återkallelsen.

17 § Har pass återkallats är passinnehavaren skyldig att på anmaning av passmyndighet överlämna passet till passmyndigheten eller annan myndighet. Detsamma gäller om beslut om begränsning av passets giltighet har meddelats. I sådant fall skall passet förses med anteckning om begränsningen och så snart det kan ske återställas till innehavaren. Passmyndigheten får förena anmaningen med vitesföreläggande.

Om pass som enligt första stycket skall överlämnas till myndighet finns hos passmyndighet eller uppvisas för sådan myndighet, kan myndigheten kvarhålla det. Finns passet hos annan myndighet, skall det på begäran av passmyndighet överlämnas till denna.

18 § Passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 ej återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 skall förvaras av passmyndigheten till dess frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

Passtillstånd m. m.

19 § Passtillstånd fordras för den som

1. undergår kriminalvård i anstalt, utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning ej kan komma i fråga,

2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse eller undergår vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering.

20 § Passtillstånd fordras för den som är intagen på sjukhus enligt lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, inskriven i specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller utskrivna på försök från sjukhus som nu har angivits, dock endast om

1. överläkaren vid sjukhuset i den ordning regeringen föreskriver har gjort anmälan om att pass ej får utfärdas utan sådant tillstånd,

2. sådana förhållanden föreligger som avses i 17 § andra stycket lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 42 § tredje stycket lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, eller

3. för patienten tidigare utfärdat pass efter intagningen eller inskrivningen har återkallats på grund av framställning enligt 24 § andra stycket.

21 § Fråga om passtillstånd enligt 19 § prövas, om sökanden är intagen i kriminalvårdsanstalt, av styresmannen för anstalten och i annat fall av den skyddskonsulent som har överinseende över övervakningen. Styresmannen eller skyddskonsulenten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnden för avgörande. Ärendet skall alltid hänskjutas, om styresmannen eller skyddskonsulenten finner att tillstånd ej bör meddelas.

Passtillstånd skall vägras, om det skäligen kan antagas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans anpassning i samhället.

22 § Fråga om passtillstånd enligt 20 § prövas, om sökanden är patient som avses i 20 § 2, av utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda och i annat fall av överläkaren vid sjukhuset. Denne får dock hänskjuta ärendet till vederbörande nämnd för avgörande.

Passtillstånd skall vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten har pass.

23 § I passtillstånd kan föreskrivas att pass får utfärdas endast med begränsad giltighet. I tillstånd som meddelas av styresman eller skyddskonsulent får dock sådan föreskrift meddelas endast om den överensstämmer med vad sökanden har begärt.

24 § Undergår passinnehavare kriminalvård som anges i 19 § och föreligger sådant fall att passtillstånd skulle ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning skall göras hos passmyndighet om att passet skall återkallas.

Beredt passinnehavare sjukvård som anges i 20 § och är det med hänsyn till ändamålet med vården olämpligt att han har pass, kan överläkare eller nämnd, som enligt 22 § första stycket har att pröva fråga om passtillstånd för honom, besluta att framställning skall göras hos passmyndighet om att passet skall återkallas.

25 § I framställning enligt 24 § får begäras att passet skall återkallas endast provisoriskt på sex månader eller den kortare tid som anges i framställningen. I stället för återkallelse får begäras begränsning av passets giltighet.

26 § Får passmyndighet kännedom om att pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd, skall passmyndigheten omedelbart göra anmälan till myndighet som anges i 24 §, om passinnehavaren alltså undergår kriminalvård eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

Talan mot beslut i passärende m. m.

27 § Talan får ej föras mot passmyndighets anmaning enligt 17 § att överlämna pass.

I annat fall än som avses i första stycket förs talan mot passmyndighets beslut enligt denna lag genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av polisstyrelse, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av passmyndighet utom riket.

Mot beslut av länsstyrelse enligt denna lag förs talan hos regeringen genom besvär. Grundas beslutet på att passtillstånd har vägrats eller på att framställning enligt 24 eller 25 § har gjorts hos passmyndigheten, får talan dock ej föras mot beslutet.

28 § Mot beslut av övervakningsnämnd enligt denna lag förs talan genom besvär hos den centrala nämnd inom kriminalvården, hos vilken klaganden skulle ha kunnat påkalla prövning av beslut som avses i 37 kap. 7 eller 9 § brottsbalken, eller den hovrätt, hos vilken han skulle ha kunnat anföra besvär över beslut som avses i 37 kap. 8 § samma balk.

Mot överläkares beslut om anmälan enligt 20 § 1 får talan ej föras.

Talan mot annat beslut av överläkare enligt denna lag förs genom besvär hos utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda. Mot beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd förs talan hos psykiatriska nämnden genom besvär.

29 § Mot beslut enligt denna lag av central nämnd inom kriminalvården, hovrätt eller psykiatriska nämnden får talan ej föras.

30 § Beslut som enligt denna lag meddelas av passmyndighet eller länsstyrelse länder omedelbart till efterrättelse.

Särskilda bestämmelser

31 § Föreligger med hänsyn till allmän tjänst som passökanden innehar eller eljest särskilda skäl, får pass utfärdas av chefen för utrikesdepartementet. I fråga om sådant pass gäller ej 4, 6—16 och 18—30 §§.

Om återkallelse av pass som avses i första stycket beslutar chefen för utrikesdepartementet.

32 § Regeringen eller chefen för utrikesdepartementet får till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelser från denna lag när det påkallas av särskilda förhållanden.

33 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen genom förordning meddela föreskrifter om pass, som begränsar rätten till pass för värnpliktiga och civilförsvarenspliktiga eller som annars fordras av hänsyn till rikets försvar eller rikets säkerhet i övrigt.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När lagen träder i kraft, skall passkungörelsen (1940: 471), utrikesförvaltningens passkungörelse (1940: 548) och kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass upphöra att gälla. I fråga om ansökan om pass, som har gjorts före ikraftträdandet och som ej har slutligt prövats dessförinnan, tillämpas dock äldre bestämmelser.

Bestämmelserna i 4 § andra stycket, 12—18, 24, 25 och 27—33 §§ gäller även beträffande pass som har utfärdats före ikraftträdandet. I fråga om pass som har utfärdats av länsstyrelse skall dock vad som i 16 § andra meningen föreskrivs om passmyndighet gälla polisstyrelsen i länsstyrelsens residensort.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-03-02

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson

Föredragande: statsrådet Romanus

Lagrådsremiss med förslag till passlag

1 Inledning

Inom justitiedepartementet har upprättats en promemoria (Ds Ju 1977: 3) med förslag till passlag. I promemorian föreslås bl. a. att de lokala polismyndigheterna i stället för länsstyrelserna skall vara passmyndigheter inom landet och att de grundläggande passbestämmelserna skall sammanföras till en ny lag. Promemorian — som också innehåller en redogörelse för gällande rätt och nuvarande ordning i övrigt på området — bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, övervakningsnämnderna i Stockholm (första avdelningen), Malmö (första och andra avdelningarna) och Uppsala, överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Älvsborgs, Skaraborgs och Västerbottens län, samarbetsorganet (Ju 1968: 59) för rättsväsendets informationssystem, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polismästare, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän samt Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna. Övervakningsnämnden i Malmö, första avdelningen, har som eget remissyttrande åberopat det yttrande som har avgetts av hovrätten över Skåne och Blekinge.

Remissinstanserna har överlämnat yttranden, RÅ från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna

i Södermanlands, Kalmar och Hallands län, rikspolisstyrelsen från polisstyrelserna i Helsingborgs, Lunds och Sundsvalls distrikt, psykiatriska nämnden från utskrivningsnämnden för Malmöhus län med undantag för Helsingborgs kommun och beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda i Örebro län, länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelserna i Danderyds, Stockholms och Södertälje distrikt, länsstyrelsen i Östergötlands län från polisstyrelserna i Linköpings, Mjölby, Motala och Norrköpings distrikt, länsstyrelsen i Jönköpings län från polisstyrelserna i Jönköpings, Eksjö, Värnamo och Vetlanda distrikt, länsstyrelsen i Älvsborgs län från polisstyrelserna i Borås, Trollhättans och Kinna distrikt samt länsstyrelsen i Västerbottens län från polisstyrelserna i Umeå, Skellefteå och Lycksele distrikt. Yttranden har vidare avgetts av ambassaden i London och generalkonsulatet i New York.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Principerna för en ny reglering

De grundläggande bestämmelserna om passkyldigheten och rätten till pass för svensk medborgare finns f. n. i tre olika författningar, nämligen kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid resa ur riket innehava giltigt pass (ändrad senast 1958: 127, passkyldighetskungörelsen), passkungörelsen (1940: 471, ändrad senast 1971: 33, PK) samt utrikesförvaltningens passkungörelse (1940: 548, ändrad senast 1971: 34, UPK).

I passkyldighetskungörelsen har det nuvarande principiella förbudet mot att lämna riket utan att inneha pass kommit till uttryck. Enligt kungörelsen får sålunda svenska medborgare — bortsett från vissa särskilda personkategorier — inte resa ut ur riket till annat land än Danmark, Finland, Island eller Norge utan att ha giltigt pass. Att bryta mot förbudet är straffbart.

PK innehåller bl. a. föreskrifter om vilka omständigheter som utgör hinder mot utfärdande av pass och grunder för återkallelse av pass. I PK regleras också förfarandet i passärendena. Enligt PK är i regel länsstyrelse passmyndighet vid utfärdande av pass inom landet. Efter samråd med vederbörande länsstyrelse kan dock rikspolisstyrelsen bestämma att för ort som inte utgör länsstyrelsens residensort pass får utfärdas av polismyndigheten i länsstyrelsens ställe. Sådant beslut har hittills meddelats i fråga om sex polismyndigheter.

Föreskrifterna i UPK avser förfarandet vid utfärdandet av pass på svenska beskickningar och konsulat, liksom också vilka omständigheter som utgör passhinder i sådana fall.

En översyn av den nuvarande passregleringen har under senare tid blivit påkallad av olika skäl. I detta hänseende bör först nämnas att frågan om regleringen av rätten för svensk medborgare att resa utomlands behandlades vid 1970 års riksdag. I första lagutskottets utlåtande över motioner i ämnet (1LU 1970: 10) framhölls det som önskvärt att ett förslag till lag om svensk medborgares rätt att lämna landet förelades riksdagen. En sådan lag borde för att få ett reellt innehåll ange de grunder på vilka utresa kan vägras och möjligheten till prövning i högre instans av sådan vägran. Utskottet hemställde att vad som sålunda anförts om lagstiftning rörande rätten för svensk medborgare att resa ur riket skulle bringas till Kungl. Maj:ts kännedom. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1970: 88).

Den sålunda väckta frågan har fått ökad aktualitet sedan den nya regeringsformen (RF) trätt i kraft. Enligt 2 kap. 8 § RF tillförsäkras varje medborgare bl. a. frihet att lämna landet. Denna rätt till rörelsefrihet kan visserligen enligt 2 kap. 12 § RF begränsas, men endast genom lag. Under förarbetena till RF påpekade grundlagberedningen att det principiella förbudet mot att lämna landet utan att inneha pass omfattades av kravet på reglering i lag. Detta gällde enligt beredningen inte bara passsvånget i inskränkt mening utan även regleringen av rätten att erhålla och behålla pass (jfr. prop. 1973: 90 s. 241).

Vid 1972 års riksdag fattades ett principbeslut angående den framtida handläggningen av passärenden (prop. 1972: 1 bil. 4 s. 17—25, JuU 1972: 4, rskr 1972: 46). Beslutet går ut på att passärendena skall överföras från länsstyrelserna till polisväsendet, varvid lokal polismyndighet blir passmyndighet. Enligt beslutet skall i samband härmed införas ett ADB-system för handläggningen av passärendena. Detta avsågs få till följd att preliminär passhindersprövning, liksom även utskrift av pass skulle kunna ske på maskinell väg.

Slutligen har i skilda sammanhang påpekats att de nuvarande materiella passbestämmelserna i olika hänseenden har visat sig vara mindre ändamålsenligt utformade och att det även i övrigt finns vissa brister och inkonsekvenser i regleringen.

Mot den angivna bakgrunden har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria (Ds Ju 1977: 3) med förslag till passlag. I promemorian föreslås att de viktigaste passbestämmelserna för svenska medborgare förs samman till en passlag. Denna lag bör enligt promemorian som en grundläggande princip slå fast inte bara den nuvarande passskyldigheten utan också rätten för varje svensk medborgare att erhålla och behålla pass, när annat inte följer av uttryckliga bestämmelser i lagen. Frågan om giltighetstiden för vanligt pass är enligt promemorian av så central betydelse för passskyldighetens närmare innebörd att man i passlagen också bör ange den normala giltighetstiden för ett pass. Detsamma gäller vad en medborgare skall iakttä för att kunna erhålla pass, dvs. före-

skrifter om passansökan. Den nya lagen föreslås omfatta även rätten att erhålla svenskt pass utomlands. Beträffande passansökan liksom i övrigt när det gäller själva förfarandet i passärenden bör enligt promemorian detaljföreskrifter meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det framhålls emellertid i promemorian att frågan vilka myndigheter som skall handlägga passärenden samt möjligheterna att föra talan mot beslut i passärende måste regleras i lagen. I promemorian föreslås att passmyndighetsfunktionen genom den nya lagen, i enlighet med 1972 års principbeslut, flyttas över från länsstyrelserna till de lokala polismyndigheterna.

Promemorian har remissbehandlats och har därvid fått ett i stort sett gynnsamt mottagande, även om olika meningar har yppats på ett par punkter. De i promemorian förordade allmänna principerna för en ny reglering tillstyrks eller lämnas utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanser. Vad beträffar den materiella utformningen av bestämmelserna om passhinder och grunder för återkallelse av pass, påpekas från åtskilliga håll att promemorians förslag innefattar en klarare och mera ändamålsenlig reglering än de nuvarande föreskrifterna och att ett genomförande av förslaget skulle vara ägnat att undanröja vissa olägenheter som har visat sig vara förenade med nuvarande ordning. Även jag anser att förslagen i promemorian i huvudsak är ägnade att ligga till grund för utformningen av en ny lagstiftning på området. Mot bakgrund av vad som har kommit fram vid remissbehandlingen finns det emellertid anledning att i vissa hänseenden överväga andra lösningar än dem som har förordats i promemorian.

Den allmänna utgångspunkten i promemorian är att den nuvarande principen om passskyldighet för svensk medborgare vid resa till utomnordisk stat behålls. Räckvidden av den föreslagna lagstiftningen har som nyss framgått begränsats till att avse denna passskyldighet samt rätten för svensk medborgare att erhålla och behålla pass liksom den reglering som har ett direkt samband härmed.

I denna del har promemorieförslaget vid remissbehandlingen kritiserats av hovrätten över Skåne och Blekinge, som finner det svårbegripligt att rätten att resa utomlands bestäms indirekt genom skyldigheten att inneha pass. Passet bör enligt hovrätten betraktas inte som en självständig bärare av rätten att resa utan endast som ett medel till dess förverkligande. Med hänvisning bl. a. till dessa synpunkter anser hovrätten att det skulle vara en naturlig utgångspunkt för en ny reglering att låta denna få formen av en samlad lagstiftning rörande svensk medborgares rätt att resa utomlands.

Hovrättens yttrande synes delvis beröra två skilda frågor, nämligen dels om rätten att resa utomlands liksom f. n. bör vara sammankopplad med innehav av giltigt pass och dels om en ny lagstiftning på området bör ta sikte på samtliga begränsningar som föreligger när det gäller

medborgarnas rätt till utresa. Det ger mig anledning att i korthet redovisa min egen syn på dessa båda frågor.

Frågan om den principiella passkyldigheten vid resa till utomnordisk stat bör behållas har nära samband med passkontrollen vid utresa ur landet till sådan stat. Sverige är enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen (SÖ 1958: 24, senast ändrad SÖ 1973: 43) skyldigt att företa sådan kontroll. Av hänsyn bl. a. till internationell praxis och säkerhetsskäl torde det f. n. inte finnas förutsättningar att slopa kontrollen. För att utresekontrollen skall fylla sin funktion måste passkontrollanterna kunna hindra resan för den som inte innehar gällande pass. Min uppfattning är därför att den nuvarande principen om svensk medborgares passkyldighet vid resa till utomnordisk stat bör behållas.

Innehav av gällande pass bör således fortfarande normalt sett vara ett villkor för resa till utomnordisk stat. Härav kan emellertid inte utan vidare dras den slutsatsen att var och en som innehar pass också är berättigad till en sådan resa. I detta hänseende vill jag erinra om att rätten för svensk medborgare att resa utomlands f. n. kan begränsas inte bara med stöd av passförfattningarna utan också genom regler i annan lagstiftning, såsom exempelvis rättegångsbalken (RB), brottsbalken (BrB), barnavårdslagen (1960: 97) och lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Som påpekas i promemorian kan det också sägas att varje föreskrift som innebär att någon kan berövas friheten på grund av brott eller av annan orsak indirekt också begränsar rätten att lämna landet.

Alla de bestämmelser på olika områden som sålunda direkt eller indirekt inskränker rätten att resa utomlands behöver emellertid inte med nödvändighet sammankopplas med begränsningar i passrättigheterna, något som f. ö. torde vara otänkbart av rent praktiska skäl. Den som undergår ett kortvarigt fängelsestraff är, för att ta ett exempel, hindrad att resa utomlands så länge frihetsberövandet pågår, men det är inte givet att hans pass bör återkallas av den anledningen. Som påpekas i promemorian skulle det vidare möta uppenbara svårigheter att låta en ny lagstiftning få formen av en samlad reglering av rätten att resa utomlands redan med hänsyn till de olikartade synpunkter som gör sig gällande i fråga om den materiella utformningen av bestämmelser som från olika synpunkter begränsar medborgarnas rörelsefrihet. En sådan reglering skulle inte heller fylla något egentligt behov. Liksom det stora flertalet remissinstanser delar jag därför den i promemorian framförda uppfattningen att det är mest ändamålsenligt att begränsa räckvidden av en ny lag i ämnet till passkyldigheten samt till rätten att erhålla och behålla pass. Det kan anmärkas att vid den tid då riksdagen genom det nyssnämnda beslutet från år 1970 (1LU 1970: 10, rskr 1970: 88) uttalade önskemål om en allmän lagstiftning rörande svensk medborgares rätt att lämna landet, så hade den principiella rätten för medborgarna att resa

utomlands ännu inte slagits fast i någon författning. Numera har detta skett i grundlagen och det är sålunda, som framhålls i promemorian, inte erforderligt att låta en ny lag få en mera generell prägel enbart för att ge ett författningsmässigt stöd åt den grundläggande principen om fri rätt till utresa.

Med hänvisning till vad som anförts nu godtar jag sålunda promemorian's ståndpunkt att den nu aktuella regleringen bör få formen av en passlag.

I det följande behandlar jag huvudpunkterna i den föreslagna lagstiftningen. Bestämmelsernas närmare utformning och vissa särskilda frågor avser jag att återkomma till i en specialmotivering.

2.2 Passmyndigheter m. m.

Som förut har angetts föreslås i promemorian, i överensstämmelse med 1972 års principbeslut, att lokal polismyndighet i stället för länsstyrelse skall vara passmyndighet inom riket. I promemorian påpekas att en sådan ordning ger möjlighet inte bara till rationaliseringsvinster utan också till en förbättrad service för allmänheten med hänsyn bl. a. till att passhinderprövningen som regel kan ske maskinellt via terminal på mottagningsstället. Promemorieförslaget har i denna del tillstyrkts av det helt övervägande antalet remissinstanser. Endast en instans — länsstyrelsen i Blekinge län — har avstyrkt förslaget. Länsstyrelsen i Stockholms län har gett uttryck för viss tvekan i organisationsfrågan.

För egen del vill jag erinra om att det redan enligt nuvarande ordning är vanligast att ansökan om pass görs hos lokal polismyndighet. Denna myndighet har därvid att göra en passhinderutredning, dvs. på grundval av upplysningar i olika polisregister ta reda på om sökanden t. ex. är efterlyst eller undergår kriminalvård eller om annan omständighet föreligger som kan motivera ett avslag på ansökningen. Polismyndigheten skall därefter med eget yttrande översända ansökningen till länsstyrelsen som på grundval av polismyndighetens yttrande prövar om pass skall utfärdas och låter skriva ut passet. Det färdiga passet sänds sedan vanligen till polismyndigheten som lämnar ut det till sökanden.

I de fall där ansökan om pass i stället sker direkt hos länsstyrelsen måste ansökan remitteras till polismyndigheten i sökandens hemort för yttrande. Polismyndigheten verkställer då utredning på nyss angivet sätt samt återsänder ansökningen jämte sitt yttrande till länsstyrelsen, som utfärdar passet.

Denna ordning leder otvivelaktigt till en del onödiga handläggningsrutiner vid passhanteringen. Handlingarna måste alltid sändas fram och tillbaka mellan olika myndigheter, något som ovillkorligen medför ett visst dubbelarbete liksom ökad tidsutdräkt. Frågan om en decentralisering av passutgivningen till de lokala polismyndigheterna har mot denna bakgrund varit aktuell ända sedan förberedelsearbetet inför polisväsen-

dets förstatligande år 1965 (jfr. prop. 1972: 1 bil. 4 s. 18). Härtill kommer att det med hänsyn till utvecklingen av rättsväsendets informationssystem (RI) numera finns förutsättningar att ytterligare förenkla passprövningen genom att helt övergå till en maskinell passhinderslagning via polismyndigheternas terminaler.

Jag ansluter mig sålunda till promemorians uppfattning att en decentralisering av passhanteringen ger utrymme för rationaliseringsvinster, låt vara att besparingarna är fördelade på ett förhållandevis stort antal arbetsplatser och därför svåra att omedelbart realisera. Utan tvekan medför en decentralisering även fördelar för allmänheten. Expeditionstiden kan normalt sett bli kortare än vad som f. n. är vanligt. Allmänheten kommer att få sina ärenden handlagda vid 118 polismyndigheter med ett stort antal stationeringsorter. Den som söker pass kommer i princip att kunna vända sig till valfri polismyndighet med sin ansökan.

Länsstyrelsen i Blekinge län har i sitt avstyrkande yttrande bl. a. framhållit att polisens resurser bör användas främst för rena polisiära uppgifter och alltså inte för administrativa sådana. Från denna synpunkt skulle det enligt länsstyrelsen vara olämpligt att föra över passärendena till polisen. Liknande synpunkter har anförts även av länsstyrelsen i Stockholms län.

För egen del vill jag i anslutning här till erinra om att det vid polisväsendets förstatligande uttalades att en strävan borde vara att inte belasta polisen med andra uppgifter än sådana som har direkt anknytning till dess primära verksamhet (prop. 1964: 101 s. 78). Denna princip bör enligt min mening alltjämt äga giltighet, även om man naturligtvis också måste beakta värdet av att befordra naturliga kontakter mellan polis och allmänhet. Av vad jag förut har anfört framgår emellertid att huvuddelen av arbetet med passhanteringen redan i dag fullgörs hos polisen, dels eftersom de flesta ansökningarna sker hos polismyndighet och dels med hänsyn till att den registerslagning som är nödvändig under alla förhållanden måste göras hos polisen. Mot denna bakgrund kan enligt min mening några påtagliga betänkligheter från de av länsstyrelsen i Blekinge län anförda synpunkterna knappast anföras mot att polismyndighet får kompetens även att utfärda pass och sålunda blir passmyndighet. Det kan anmärkas att denna ordning är vanligast internationellt sett och att den tillämpas bl. a. i våra nordiska grannländer. Passfrågorna har också otvivelaktigt ett nära samband med den gränskontroll- och gränsövervakningsverksamhet som ankommer på polisen.

Med hänvisning till vad som har anförts nu är jag för min del — liksom det helt övervägande antalet remissinstanser — beredd att godta förslaget att passhanteringen genom den nya passlagen decentraliseras till polismyndigheterna i enlighet med vad som var förutsatt i 1972 års riksdagsbeslut. Till vissa frågor som har ägnats uppmärksamhet vid remissbehandlingen och som rör förfarandet i passärenden vid en sådan

ordning — bl. a. systemet för utskrift av pass och expeditionstiden i passärenden — avser jag att återkomma i det följande.

Passmyndigheter utom riket bör, som förordas i promemorian, liksom f. n. vara de svenska beskickningarna och konsulaten, såvitt gäller olönad konsul dock endast i mån av särskilt förordnande av chefen för utrikesdepartementet. Jag ansluter mig också till promemorians förslag att den passutgivningsrätt som sedan gammalt tillkommer utrikesministern bör behållas. Över huvud taget avses den nu aktuella lagstiftningen inte medföra några större förändringar vad gäller passhanteringen inom utrikesförvaltningen.

2.3 Passhinder m. m.

När det gäller de materiella passbestämmelserna, blir en central fråga, som också behandlas utförligt i promemorian, vilka omständigheter som skall utgöra passhinder resp. grunder för återkallelse av pass.

Innan jag går närmare in på dessa frågor vill jag som en utgångspunkt för den fortsatta framställningen erinra om vad som berördes redan inledningsvis, nämligen att en passvägran i sak innebär ett förbud mot att lämna landet och därför framstår som en begränsning av den rätt till rörelsefrihet som tillförsäkras medborgarna enligt 2 kap. 8 § RF. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF får en sådan begränsning göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Inte heller får den sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare gäller att en begränsning inte får ske enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

En annan utgångspunkt när det gäller att bestämma vilka omständigheter som skall utgöra passhinder bör enligt min mening vara att man såvitt möjligt söker nå fram till fasta regler som är enkla att tillämpa. Detta är av vikt med hänsyn inte bara till den förutsatta maskinella passhinderslagningen utan också till intresset av att decentraliseringen inte leder till bristande enhetlighet i tillämpningen.

I promemorian behandlas de olika frågorna rörande passhinder i särskilda avsnitt, varvid till en början diskuteras under vilka förutsättningar pass bör kunna vägras när sökanden är misstänkt för brott eller efterlyst eller när annan liknande omständighet föreligger. De fall som enligt promemorian i denna del bör tas upp som passhinder i en ny passlag är när sökanden är anhållen, häktad eller underkastad reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken (RB) samt när han är efterlyst och skall gripas eller annars omhändertagas vid anträffandet. Vidare skall enligt förslaget pass kunna vägras resp. återkallas, om sökanden

eller passinnehavaren har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och sannolika skäl föreligger att han ämnar undandra sig verkställigheten. Återkallelse i sådant fall avses dock kunna ske bara under förutsättning att domen har vunnit laga kraft.

Den sålunda föreslagna regleringen innefattar vissa avvikelser från vad som f. n. gäller enligt PK (6 och 14 §§). Häktning och anhållande kommer att uttryckligen nämnas som passhinder. Reseförbud i brottmål blir enligt förslaget passhinder redan när förbudet har meddelats av åklagare. I promemorian framhålls i denna del att den nuvarande ordningen, enligt vilken reseförbud har passhindrande verkan bara när det har meddelats eller fastställts av domstol, i praktiken får irrationella konsekvenser. Bl. a. påpekas att en misstänkt, som har låtit sig nöja med åklagarens förordnande om reseförbud, kan tänkas få bifall till en passansökan, medan däremot passhinder uppkommer, om han i stället på grund av missnöje med förordnandet begär överprövning och domstolen fastställer förbudet. I fall där den misstänkte redan innehåller pass när reseförbud meddelas skall å andra sidan enligt förslaget förbudet inte som f. n. utgöra grund för återkallelse av passet, något som i promemorian motiveras med att domstolen eller åklagaren i sådant fall har möjlighet att med stöd av 25 kap. 2 § RB förena förbudet med det villkoret att den misstänkte skall lämna från sig passet. Promemorieförslaget innebär vidare bl. a. att efterlysning får passhindrande verkan bara när den efterlyste skall gripas eller annars omhändertas vid anträffandet. En nu gällande, i praktiken ofta svårtillämpad regel, som innebär att pass inte får utfärdas när passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning anta att sådana omständigheter föreligger som kan föranleda att sökanden efterlyses, föreslås inte få någon motsvarighet i förslaget.

De ändringar i förhållande till gällande rätt som sålunda förordas i promemorian har praktiskt taget genomgående tillstyrkts vid remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till förslaget i dessa delar. Med anledning av en invändning som har gjorts vill jag påpeka att, eftersom passhinderslagen förutsätts ske på maskinell väg, det inte innebär något merarbete för myndigheterna att t. ex. häktning och anhållande, till skillnad från vad som f. n. är fallet, uttryckligen nämns som passhinder.

Enligt 24 kap. 3 § RB får häktningsbeslut inte meddelas, om på grund av den misstänktes ungdom eller sjukdom häktning kan antas medföra allvarligt men för honom och sådan övervakning kan ordnas att skäl till hans häktning inte längre föreligger. Vid remissbehandlingen har JK förordat att även sådan övervakning skall utgöra hinder mot utfärdande av pass. Jag delar denna uppfattning. Sådan övervakning som nu avses förekommer visserligen f. n. sällan i praktiken, men i de fall där det sker är det otvivelaktigt följdriktigt att övervakningen på samma sätt som ett reseförbud utgör passhinder. Det kan i sammanhanget anmärkas att

utredningen (Ju 1974: 17) angående översyn av häktningsbestämmelserna i sitt betänkande (SOU 1977: 50) Häktning och anhållande har föreslagit att häktning i vissa fall skall kunna ersättas med en särskild form av tillsyn. Betänkandet övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

För fall där det vid passhinderslagningen framkommer att sökanden är misstänkt för brott som kan leda till fängelsestraff men inte har underkastats tvångsmedel föreslås i promemorian en föreskrift som ålägger passmyndighet att underrätta åklagaren om passansökningen. Syftet med en sådan ordning, som redan nu tillämpas på många håll, skulle vara att bereda möjlighet för åklagaren att om det behövs omedelbart ta upp frågan om reseförbud eller annat tvångsmedel för sökanden. Enligt promemorian bör emellertid passmyndigheten i dessa fall vara bunden av åklagarens ställningstagande till frågan om personellt tvångsmedel och inte ha någon diskretionär prövningsrätt vid sidan härav. Eftersom det med denna lösning inte blir fråga om att införa något passhinder vid sidan av dem som redan har föreslagits för fall av anhållande, häktning och reseförbud, behöver enligt promemorian en sådan regel om underrättelseskyldighet inte meddelas i lag utan kan tas in i en regeringsförfattning.

De remissinstanser som har gått in på frågan har i denna del tillstyrkt promemorieförslaget i sak. Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt påpekar emellertid att en regel om underrättelseskyldighet måste förbindas med en uttrycklig bestämmelse om att passansökan i fall som nu avses inte får bifallas, förrän vederbörande åklagare beretts tillfälle att fatta beslut om tvångsmedel, dvs. reseförbud eller anhållande. Bestämmelsen bör enligt överåklagaren med denna utgångspunkt meddelas i passlagen, eftersom den kommer att temporärt hindra passökanden att lämna landet. Jag kan ansluta mig till denna uppfattning. Lämpligen bör i passlagen införas en regel enligt vilken passmyndigheten åläggs att underrätta förundersökningsledaren, om det i ärendet framkommer att passsökanden är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa. Pass bör i sådant fall inte få utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, om inte undersökningsledaren medger det.

Som förut har framgått skall enligt promemorieförslaget liksom f. n. pass kunna vägras resp. återkallas, om sökanden eller passinnehavaren har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och sannolika skäl föreligger att han ämnar undandra sig verkställigheten. För återkallelse krävs dock enligt förslaget att domen har vunnit laga kraft.

Liksom flertalet remissinstanser anser jag att regler av denna innebörd inte kan undvaras, låt vara att tillämpningsområdet kan antas vara förhållandevis begränsat. Jag biträder alltså i princip promemorieförslaget i denna del. Till skillnad från vad som förordas i promemorian anser jag dock att det inte bara för passåterkallelse utan också för avslag på

passansökan i detta sammanhang måste krävas att den aktuella domen på frihetsberövande påföljd har vunnit laga kraft. För tiden fram tills domen vinner laga kraft kan nämligen rätten ålägga den dömde reseförbud. Det är då mindre följdriktigt att vid sidan härav förutsätta en prövning av flyktfaran i administrativ ordning.

När det gäller passprövningen för personer som undergår kriminalvård innebär nuvarande reglering att den som står under övervakning efter att ha dömts till fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering inte får erhålla pass utan övervakningsnämndens medgivande. Övervakningsnämnden har alltså ett slags vetorätt i dessa ärenden. Om pass har utfärdats trots att nämnden inte har lämnat sitt medgivande, skall passet återkallas. Detsamma gäller, om passmyndigheten får kännedom om att pass har utfärdats för person som sedermera har ställts under övervakning efter att ha dömts till någon av de nyss nämnda påföljderna. Återkallelse skall dock inte ske, om passinnehavaren inom tid som passmyndigheten bestämmer visar att han har övervakningsnämndens medgivande att behålla passet.

Någon föreskrift om vad som skall beaktas vid övervakningsnämndens prövning finns inte f.n., något som har uppgetts leda till att praxis varierar mellan olika nämnder. Som påpekas i promemorian har regleringen vidare betecknats som inkonsekvent så till vida som den ställer upp ett krav på medgivande av övervakningsnämnd för att en person som står under övervakning skall få erhålla eller behålla pass medan något motsvarande krav inte gäller för den som undergår påföljd i kriminalvårdsanstalt (jfr. InU 1971: 20, rskr 1971: 247). Kritiken har emellertid också gått ut på att reglerna om passåterkallelse inte fungerar på avsett sätt i praktiken, eftersom passmyndigheterna oftast saknar information om när passinnehavare ställts under övervakning.

I promemorian framhålls att frågan i vad mån särskilda begränsningar i rätten till pass bör gälla för personer som undergår kriminalvård kan ses från olika synpunkter. Å ena sidan är det en viktig princip inom den moderna kriminalpolitiken att personer som undergår kriminalvård i den utsträckning det är möjligt skall ha samma rättigheter och kunna utnyttja samma förmåner som andra medborgare i samhället. Man kan enligt promemorian å andra sidan inte bortse från att situationen för den som t. ex. är villkorligt frigiven eller undergår skyddstillsyn ibland är sådan att de strävanden som ligger bakom frivårdsarbetets uppläggnings skulle kunna direkt motverkas, om den dömde reser utomlands under övervakningstiden. Vidare påpekas att inskränkningar i rätten till pass i en del kriminalvårdsfall kan ha betydelse också som en mera omedelbart brottsförebyggande faktor, såsom exempelvis när det gäller narkotikabrottslighet och vissa former av internationell kriminalitet. Till detta kommer de ökade möjligheter till permissioner och frigång som utgör ett viktigt inslag i den nya lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. Även

om det ibland har ifrågasatts om man över huvud taget bör uppställa några begränsningar i passrättigheterna för kriminalvårdsklientelet, torde enligt promemorian mot bakgrund av nyss angivna förhållanden den allmänna uppfattningen dock vara att man inte helt kan undvara sådana begränsningar.

Med hänvisning till dessa överväganden och till den kritik som har anförts mot nuvarande regler har i promemorian lagts fram ett förslag till en ny ordning. Förslaget innebär att en särskild passprövning skall ske beträffande den som undergår kriminalvård i anstalt utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga. Motsvarande prövning skall också företas beträffande den som undergår skyddstillsyn eller är villkorligt frigiven från fängelse eller överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering, dock endast om han till följd härav står under övervakning.

Praktiskt taget alla remissinstanser har anslutit sig till både de allmänna överväganden som har gjorts i promemorian och förslaget till personkrets för vilken en särskild passprövning förutsätts. Även jag godtar promemorieförslaget i dessa delar.

Enligt promemorian är det vidare nödvändigt att man vid en ny reglering författningsmässigt preciserar förutsättningarna för en begränsning av passrättigheterna i nu aktuella fall. Principen anges böra vara att pass skall kunna vägras eller återkallas för den som undergår kriminalvård när det är påkallat antingen på grund av föreliggande risker för brottslighet som har anknytning till utlandet eller för att syftet med ett påbörjat behandlingsarbete inte allvarligt skall äventyras. Med denna utgångspunkt föreslås i promemorian en föreskrift som ger möjlighet att vägra eller återkalla pass, när det finns sannolika skäl att anta att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att en vistelse utomlands annars skulle motverka hans anpassning i samhället. För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt skall vidare enligt förslaget rätten till pass kunna begränsas, om det finns sannolika skäl att anta att han skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden.

Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget i denna del. Ett par instanser är emellertid kritiska och anser att rekvisiten har utformats alltför snävt eller att de bör kompletteras. Från något håll riktas kritik mot att pass enligt förslaget skall kunna vägras enbart på den grunden att en utlandsresa antas motverka den dömdes anpassning i samhället.

För egen del anser jag i likhet med flertalet remissinstanser att promemorieförslaget i huvudsak kan godtas. Jag kan dock hålla med om att de föreslagna rekvisiten för passvägran så till vida har fått en alltför snäv avfattning som uttrycket "sannolika skäl att antaga" synes föra alltför långt. Bl. a. mot bakgrund av de svårigheter som alltid föreligger

att göra prognoser inom kriminalvården torde man i detta hänseende knappast kunna uppställa strängare krav än att det skäligen kan antas att något av de nu avsedda rekvisiten för passvägran är uppfyllt. Som har påpekats av hovrätten över Skåne och Blekinge bör vidare risken att den dömde undandrar sig fortsatt verkställighet av påföljden beaktas vare sig verkställigheten sker i anstalt eller i form av övervakning. Jag godtar förslaget att pass skall kunna vägras eller återkallas vid risk att en utlandsresa motverkar den dömdes anpassning i samhället.

Övervakningsnämnden i Stockholm, femte avdelningen, föreslår i denna del ytterligare ett rekvisit för vägran eller återkallelse, nämligen att risk föreligger att resan skulle hindra den dömde från att iaktta vad som åligger honom på grund av den ådömda påföljden. Därmed avses bestämmelsen i 26 kap. 14 § BrB om skyldighet för den dömde att iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig och ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt BrB eller enligt föreskrift eller anvisning som har meddelats honom med stöd därav liksom att göra vad som står i hans förmåga för att fullgöra ålagd skadeståndsskyldighet. Avsikten med nämndens förslag är att betona att en utlandsresa inte får motverka frivårdsarbetet. Det är en synpunkt som jag självfallet ansluter mig till. Eftersom frivårdsarbetet bl. a. syftar till att främja den dömdes anpassning i samhället, måste dock promemorieförslaget anses ge tillräckligt stöd för att man vid passprövningen skall kunna beakta intresset av att frivårdsarbetet inte motverkas. Övervakningsnämndens förslag innebär emellertid dessutom att den dömde skulle kunna underkastas utreseförbud enbart på grund av att han inte har fullgjort skadeståndsskyldighet enligt domen. En sådan ordning inger enligt min mening principiella betänkligheter. Jag är därför inte beredd att tillstyrka nämndens förslag.

I enlighet med vad som har anförts nu förordar jag att den aktuella föreskriften utformas på det sättet att den ger utrymme för passvägran resp. passåterkallelse när det skäligen kan antas att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle undandra sig fortsatt verkställighet av ådömd påföljd eller att en sådan resa annars skulle motverka hans anpassning i samhället. Till närmare synpunkter på tillämpningen av de berörda rekvisiten får jag återkomma i specialmotiveringen.

I promemorian diskuteras utförligt om den materiella passprövningen i kriminalvårdsfallen liksom f. n. bör ske genom kriminalvårdsorganens försorg eller om den i stället bör anförtros passmyndigheten, dvs. polisen. Enligt promemorian bör man i princip behålla den nuvarande ordningen så till vida att kriminalvårdsorganens beslut också i fortsättningen binder passmyndigheten i de fall det här gäller. Förslaget går ut på att det för bifall till ansökan om nytt pass skall fordras ett särskilt tillstånd (passtillstånd), om den dömde undergår kriminalvård av det slag som nyss har angetts. Frågan om tillstånd tas upp efter remiss från

den passmyndighet hos vilken den dömde gör ansökan och prövas i första hand av skyddskonsulenten eller, om den dömde är intagen i anstalt, av styresmannen för anstalten. Om skyddskonsulenten eller styresmannen inte finner sig kunna meddela tillstånd, skall ärendet hänskjutas till övervakningsnämnden. När en person som undergår kriminalvård av aktuellt slag redan innehar gällande pass, får övervakningsnämnden på framställning av skyddskonsulenten eller styresmannen föreskriva att passet skall återkallas. Övervakningsnämnds beslut i fråga om pass-tillstånd eller passåterkallelse avses kunna överklagas till överordnad central nämnd inom kriminalvården. Passmyndigheten blir enligt förslaget bunden av övervakningsnämndens — eller, om ärendet överklagas, besvärmyndighetens — ställningstagande i ärendet.

Vid remissbehandlingen har olika uppfattningar kommit till uttryck när det gäller frågan om det även i fortsättningen bör ankomma på kriminalvårdsorganen att fatta det materiella beslutet i de nu aktuella pass-ärendena eller om man bör välja en lösning av annat slag. Det helt övervägande antalet remissinstanser — bl. a. rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden samt flertalet polisstyrelser och övervakningsnämnder — ansluter sig till promemorieförslaget. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser däremot att det bör ankomma på allmän domstol att pröva om pass bör vägras den dömde på grund av misstanke att han skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa medan prövningen i övrigt bör anförtros åt övervakningsnämnderna. RÅ och ytterligare några remissinstanser anser att prövningen i dessa ärenden bör göras hos polisen.

Den närmare innebörden av hovrättens förslag är att man bör införa en ny brottspåföljd — parallell med förvisning — som skulle ge domstolen möjlighet att i en brottmålsdom föreskriva att den dömde inom viss angiven tid inte får lämna landet. Påföljden skulle då, om den dömde är svensk medborgare, innebära ett hinder mot utfärdande av pass för honom under denna tid, liksom — om han redan innehar pass — ett förordnande om återkallelse av passet för den tiden.

För egen del är jag så till vida ense med hovrätten att jag anser det lämpligt att det ankommer på ett kvalificerat organ med lekmanamedverkan att besluta om en begränsning i passrättigheterna i de fall det här gäller. Jag har emellertid svårt att se att det skulle vara ändamålsenligt att lägga prövningen på den domstol som dömer i själva brottmålet. Domstolen har vid tiden för avgörandet av målet inte någon möjlighet att förutse om den dömde kommer att ansöka om pass under påföljdstiden. Konsekvensen skulle bli att domstolarna i ett förhållandevis stort antal mål måste ta ställning till passfrågor, av vilka sannolikt flertalet annars aldrig skulle ha fått någon aktualitet. Detta skulle otvivelaktigt innebära en rätt betydande belastning för domstolarna och leda till en procedur som inte minst från den dömdes synpunkt i många fall

skulle framstå som omotiverad. Härtill kommer att det för domstolen knappast torde vara möjligt att överblicka hur situationen kommer att te sig för den dömda när han, kanske lång tid efter domen, har blivit t. ex. villkorligt frigiven. Slutligen torde det inte alltid vara möjligt att, som hovrättens förslag förutsätter, dra en skarp gräns mellan å ena sidan risken för att den dömda kommer att begå brott utomlands och å andra sidan risken för att han kommer att hemfalla åt annan allvarlig misskötsamhet i utlandet, vilken senare omständighet det även enligt hovrätten bör ankomma på kriminalvårdsorganen att ta ställning till. Denna avgränsningssvårighet framträder bl. a. i det kanske vanligaste av de fall där en passvägran kan aktualiseras, nämligen när man har anledning befara att den dömda kommer att göra sig skyldig till narkotikabrott. Under hänvisning till det anförda är jag inte beredd att tillstyrka att man övergår till en ordning enligt vilken de allmänna domstolarna förbehålls att pröva passfrågor av här aktuellt slag.

Som nämnts har bl. a. RÅ föreslagit att det skall ankomma på den polismyndighet som är passmyndighet att verkställa den materiella prövningen även i de fall där frågan gäller om tillräckligt starka skäl från kriminalvårdssynpunkt kan åberopas mot att den dömda skall få eller behålla pass. Förslaget motiveras med att prövnings- och fullföljdsförfarandet vid en sådan ordning skulle förenklas.

Enligt min mening blir knappast prövningsförfarandet enklare i det sålunda förordade förslaget. Om polismyndighet skulle svara för den materiella prövningen i de nu aktuella ärendena, torde det — som också framhålls av RÅ — ändå vara ofrånkomligt att ålägga denna myndighet att inhämta yttrande från berörda kriminalvårdsorgan före ärendets avgörande. Man skulle sålunda inte göra någon tidsvinst. Även om i det av RÅ förordade systemet ett yttrande från övervakningsnämnd inte skulle bli bindande för passmyndigheten, skulle man som jag ser det inte heller komma ifrån att bereda den dömda möjlighet att få ett negativt yttrande av övervakningsnämnd omprövat av överordnad central nämnd. Mot RÅ:s förslag talar att det får den konsekvensen, att själva ansvaret för det materiella beslutet om passvägran i de nu aktuella fallen, som inte sällan kan vara mycket känsliga och svårbedömda, läggs på en enskild tjänsteman hos lokal polismyndighet. Det framstår också från både principiella och sakliga synpunkter som mindre lämpligt att öppna möjlighet för polisen att ompröva kriminalvårdsorganens ställningstaganden i dessa ärenden. Jag finner mig därför inte kunna tillstyrka RÅ:s förslag till reglering av prövningsförfarandet.

Mina överväganden har sålunda lett mig till slutsatsen att prövningsförfarandet i de nu aktuella fallen bör utformas efter de linjer som har förordats i promemorian och av flertalet remissinstanser, dvs. så att kriminalvårdsorganens ställningstaganden även i fortsättningen blir bindande för passmyndigheterna. Ett ytterligare skäl för denna lösning är,

som påpekas i promemorian, att övervakningsnämnd enligt BrB har kompetens att meddela föreskrift om vistelseort för den som är villkorligt frigiven, undergår skyddstillsyn eller är överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering. En föreskrift om vistelseort och en passvägran kan uppenbarligen sakligt sett ha likartad eller t. o. m. identisk innebörd.

Promemorieförslaget innebär som framgått att frågan om passtillstånd för den som undergår kriminalvård i första hand skall prövas av skyddskonsulenten eller, om den dömda är intagen i kriminalvårdsanstalt, styresmannen för anstalten. Finner skyddskonsulenten eller styresmannen att tillstånd inte bör meddelas, skall han med eget yttrande hänskjuta frågan till övervakningsnämnden för avgörande. Förslaget motiveras med önskemålet att befria övervakningsnämnderna från den del av ärendena som är av mera rutinmässig karaktär.

I denna del har förslaget lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän framhåller att ett genomförande av förslaget skulle innebära en administrativ förenkling, en uppfattning som också har förts fram från polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt. Även majoriteten inom Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna ansluter sig till promemorians ståndpunkt.

Förslaget har emellertid på denna punkt avstyrkts bl. a. av hovrätten över Skåne och Blekinge liksom av flertalet övervakningsnämnder. Dessa remissinstanser anser att de ärenden det här gäller alltid bör prövas av övervakningsnämnd. Som skäl har huvudsakligen två synpunkter förts fram. För det första har erinrats om att en passvägran är av ingripande betydelse för den dömda och innebär en begränsning av en medborgerlig rättighet, något som anses tala för att beslutanderätten i dessa ärenden generellt bör ankomma på övervakningsnämnd. För det andra har yppats farhågor för att samarbetet och förtroendet mellan den dömda och skyddskonsulenten resp. styresmannen för anstalten skulle kunna försvåras, om man lägger på dessa tjänstemän att ta ställning i en fråga, vars slutliga avgörande kan ha repressiv innebörd.

För min del anser jag att det rent allmänt sett framstår som önskvärt att befria de kvalificerade organ som övervakningsnämnderna utgör från arbetet med ärenden som är av mera okomplicerat slag. Som har påpekats i promemorian blir det i passärendena ofta fråga om en tämligen enkel prövning, eftersom man kan räkna med att det i de flesta fall inte finns något som talar mot att pass utfärdas för den dömda. Intresset av att de beslut som innebär en begränsning av en medborgerlig rättighet förbehålls ett kvalificerat organ med lekmanamedverkan tillgodoses enligt min uppfattning genom den i promemorian förordade ordningen, enligt vilken det alltid skall ankomma på övervakningsnämnd att fatta beslut varigenom passtillstånd vägras. Mot bakgrund bl. a. av de uttalanden som har gjorts av frivårdstjänstemännens och anstaltspersonalens in-

tresseföreningar anser jag att det knappast finns någon anledning befara att det skulle inverka menligt på samarbetet och förtroendet mellan de dömda och skyddskonsulent resp. styresman, om sådan tjänsteman får befogenhet att medge passtillstånd. Som Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna har påpekat har tjänstemännen även i många andra situationer författningsmässig skyldighet att ta befattning med ärenden som har anknytning till repressiva åtgärder.

Jag kan emellertid så till vida ansluta mig till kritiken mot promemorieförslaget som det enligt min mening framstår som mindre lämpligt att skyddskonsulents resp. styresmans befogenhet att hänskjuta ett ärende till övervakningsnämnd begränsas till att uteslutande gälla fall där tjänstemannen anser att tillstånd inte bör medges. Som hovrätten över Skåne och Blekinge och länsstyrelsen i Uppsala län har framhållit kan promemorians förslag i denna del leda till att övervakningsnämnden inte kommer i kontakt med sådana ärenden där tjänstemannen först efter stor tvekan finner att passtillstånd bör kunna medges. Jag delar hovrättens mening att någon begränsning i skyddskonsulents resp. styresmans rätt att hänskjuta ett ärende till nämnden inte bör ställas upp och att sålunda de nämnda tjänstemännen under alla förhållanden bör ha möjlighet att hänskjuta ett ärende till nämndens prövning. Härigenom skapas förutsättningar för att alla tveksamma ärenden avgörs av nämnden. Hänskjutande bör vara obligatoriskt i fall där tjänstemannen finner att passtillstånd inte bör medges.

Kriminalvårdsstyrelsen, som i övrigt tillstyrkt promemorieförslaget, har ifrågasatt om det inte bör ankomma på styrelsen eller på kriminalvårdsnämnden att pröva fråga om passtillstånd för intagen med en verkställighetstid överstigande två år. Därvid har kriminalvårdsstyrelsen erinrat om att det f. n. är förbehållet styrelsen att besluta om korttidspermission för denna kategori intagna. Jag har förståelse för styrelsens synpunkt men anser det inte nödvändigt med en särreglering för dessa fall. Man torde nämligen inte ha anledning räkna med att styresman för anstalt eller övervakningsnämnd medger passtillstånd för en intagen med så lång verkställighetstid under tid då han fortfarande vistas på anstalt annat än möjligen mot slutet av anstaltstiden eller vid helt speciella förhållanden.

Vad sedan beträffar fall där den dömda redan innehar pass och fråga uppstår om att återkalla detta av kriminalvårdsskäl ansluter jag mig till promemorians ståndpunkt att det bör ankomma på övervakningsnämnden att fatta beslut i ärendet. Enligt promemorians förslag skulle nämnden få ta upp sådan fråga endast efter framställning av skyddskonsulent eller styresman för anstalt. Hovrätten över Skåne och Blekinge och flertalet övervakningsnämnder har förordat att denna begränsning utgår. Jag delar denna mening. Det torde ändå av praktiska skäl oftast bli från skyddskonsulents eller styresmannens som initiativet till en sådan åtgärd

kommer. Som hovrätten har påpekat kan emellertid fråga om passåterkallelse någon gång uppkomma i samband med övervakningsnämndens genomgång av en helt annan fråga. Det är då onödigt att ställa upp ett formellt villkor om att en särskild framställning måste göras för att nämnden skall kunna pröva återkallelsefrågan.

I överensstämmelse med de överväganden som nu har redovisats förordar jag sammanfattningsvis följande reglering för passprövningen i kriminalvårdsfallen. För den som undergår kriminalvård i anstalt — utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga — skall för bifall till ansökan om nytt pass fordras att ett särskilt tillstånd (passtillstånd) meddelas. Detsamma skall gälla den som står under övervakning efter dom på skyddstillstyn eller villkorlig frigivning från fängelse eller som undergår vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering. Frågan om tillstånd tas normalt upp efter remiss från den passmyndighet hos vilken den dömde gör ansökan och prövas därvid i första hand av skyddskonsulenten eller, om den dömde är intagen i anstalt, av styresmannen för anstalten. Skyddskonsulenten eller styresmannen har alltid möjlighet att hänskjuta ärendet till övervakningsnämnden. Ett sådant hänskjutande är obligatoriskt, om tjänstemannen inte anser sig kunna medge tillstånd. När en person som undergår påföljd av det slag som nyss har angetts redan innehar gällande pass, får övervakningsnämnden göra framställning om att passet skall återkallas. Övervakningsnämnden får vägra passtillstånd, om det skäligen kan antas att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden eller att resan annars skulle motverka hans anpassning i samhället. Motsvarande skäl får åberopas av nämnden som grund för en framställning om passåterkallelse. Passmyndigheten blir i båda fallen bunden av övervakningsnämndens eller — om ärendet överklagas — besvärmyndighetens ställningstagande.

Vid remissbehandlingen har rikspolisstyrelsen förordat att passhinder- och passtillståndsregler motsvarande vad som föreslås för dem som undergår kriminalvård införs även beträffande elever vid ungdomsvårds skola. Några sådana bestämmelser finns inte f. n. Det bör dock erinras om att såväl enligt gällande rätt som enligt förslaget ansökan om pass skall avslås för den som är efterlyst för att ha avvikit från ungdomsvårdsskola. För den som är under 18 år fordras regelmässigt godkännande av vårdnadshavaren för att en ansökan skall kunna bifallas, och förslaget gör inte ändring på denna punkt. Däremot finns inte f. n. några bestämmelser som ger ungdomsvårdsskolas personal eller styrelse möjlighet att hindra att pass utfärdas för elev vid skolan. Inte heller i övrigt finns några särregler avseende barn som är omhändertagna för samhällsvård enligt barnvårdslagen.

För egen del har jag viss förståelse för rikspolisstyrelsens uppfattning. Jag finner det dock tveksamt om det kan anses förenligt med målsättningen för vården vid ungdomsvårdsskolorna att ge dessa möjlighet att hindra utfärdande av pass för eleverna. Härtill kommer emellertid också att frågan om omhändertagande av barn för samhällsvård och om förutsättningarna för olika tvångsmedel i samband härmed inom kort kan beräknas bli prövad i hela sin vidd som ett resultat av de överväganden som f. n. pågår inom socialdepartementet med anledning av socialutredningens betänkande (SOU 1977: 40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Socialutredningens förslag innebär bl. a. att ungdomsvårdsskolorna i deras nuvarande form skall upphöra. Under sådana förhållanden anser jag det mindre lämpligt att i detta sammanhang ta upp frågan om särregler om pass vare sig för ungdomsvårdsskoleelever eller för andra barn som är omhändertagna för samhällsvård.

I fall där passmyndighet har kännedom om att den som söker pass är intagen på sjukhus med stöd av lagen (1966:293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) eller har inskrivits i specialsjukhus med stöd av 35 § lagen (1967:930) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda m. m. (omsorgslagen) får enligt nuvarande ordning pass inte utfärdas utan medgivande av vederbörande läkare. Detsamma gäller om sökanden är försöksutskrivna från sådant sjukhus. Däremot finns det f. n. ingen föreskrift som ger stöd för återkallelse i fall när en passinnehavare efter passets utfärdande tas in för vård enligt LSPV eller skrivs in i specialsjukhus.

I promemorian förordas att rätten för en patient som vårdas enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen att erhålla pass också i fortsättningen blir beroende av ett särskilt passtillstånd, dock endast i vissa fall. Passtillstånd skall enligt förslaget krävas, om överläkaren vid sjukhuset har gjort anmälan till rikspolisstyrelsen om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd. Vidare skall passtillstånd alltid fordras i fall då patienten har tagits in för vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen på grund av domstols förordnande eller efter att ha begått brott mot annans personliga säkerhet för vilket åtal inte har väckts (17 § andra stycket LSPV resp. 42 § tredje stycket omsorgslagen). I promemorian påpekas att dessa patienter redan f. n. registreras i centralt polisregister och att förslaget i denna del sålunda inte leder till någon utvidgad registrering hos polisen. Passtillstånd får enligt förslaget vägras, om det finns skäl att anta att patienten ämnar avvika från sjukhuset eller underlåta att återvända dit sedan tiden för permission har gått ut eller för att en utlandsresa skulle medföra fara för honom själv eller annan.

Såvitt gäller patienter intagna enligt LSPV har flertalet remissinstanser tillstyrkt promemorieförslaget eller lämnat det utan erinran. Socialstyrelsen framhåller att det visserligen är långt ifrån självklart att psykiska

avvikelser skall betraktas som så avgörande tillstånd eller egenskaper att de skall medföra särbehandling vid utfärdande av pass. För inskränkningar i rätten till pass talar å andra sidan enligt styrelsen att sådana avvikelser i en del fall typiskt sett kan sägas vara av det slaget att det framstår som önskvärt att förhindra att vederbörande reser utomlands. Ett avskaffande av passhinderbestämmelserna skulle också kunna leda till att vården blev mera restriktiv med bl. a. färre permissioner. Styrelsen stannar för sin del för att godta principen att psykiska avvikelser skall kunna medföra inskränkningar i rätten till pass. Psykiatriska nämnden anser att den nuvarande ordningen, enligt vilken överläkaren alltid skall höras över en passansökan för den som bereds vård enligt LSPV, är principiellt bäst förenlig med lagen. Då emellertid en övergång till maskinell passhinderprövning inte medger bibehållande av nuvarande regler, vill nämnden inte motsätta sig en ordning med passtillstånd som förutsättning för utfärdande av pass till den som bereds vård med stöd av LSPV. Vad beträffar förutsättningarna för att vägra passtillstånd bör dock enligt nämnden inte uppställas annat villkor än för återintagning efter utskrivning på försök. Med hänsyn härtill bör en regel i ämnet innehålla endast att passtillstånd får vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten innehar pass.

Liksom remissinstanserna godtar jag i princip promemorieförslaget i de delar som nu har berörts. I fråga om förutsättningarna för en begränsning av passrättigheterna i de fall det här gäller har jag visserligen förståelse för promemorianas strävan att såvitt möjligt närmare precisera dessa i lagen. Mot bakgrund bl. a. av de skiftande situationer som kan förekomma i praktiken anser jag det dock mest ändamålsenligt att de aktuella förutsättningarna inte regleras i vidare mån än vad som gäller för vården i övrigt, t. ex. vad avser möjligheten att meddela patienten särskilda föreskrifter under utskrivning på försök (jfr prop. 1966: 53 s. 197). Jag förordar därför att regleringen utformas i överensstämmelse med psykiatriska nämndens förslag och sålunda får den innebörden att passtillstånd kan vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten innehar pass.

Vad beträffar frågan om passhinderbestämmelserna bör avse även omhändertagna enligt omsorgslagen har olika meningar kommit till uttryck vid remissbehandlingen. Socialstyrelsen anser att det från praktisk synpunkt är överflödigt med särskilda regler i denna del och föreslår att dessa utgår, medan psykiatriska nämnden ifrågasätter om inte passtillståndsreglerna bör avse alla som är omhändertagna enligt 35 § omsorgslagen, således även vårdhems klientelet. Beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda i Örebro län tillstyrker promemorieförslaget.

För egen del anser jag det uppenbart att frågan om särskilda passregler för dem som är omhändertagna enligt omsorgslagen har mycket liten praktisk betydelse. Främst med hänsyn till att psykiskt utvecklingsstörd

som har gjort sig skyldig till brott kan överlämnas till vård i specialsjukhus av domstol med stöd av 31 kap. 3 § BrB anser jag dock inte tillräckliga skäl föreligga att frångå gällande ordning i vad denna innebär att en särskild passprövning kan ske beträffande den som oberoende av eget samtycke är föremål för vård på sådant sjukhus. Däremot anser jag att det skulle vara att gå för långt att införa särskilda regler även för dem som omhändertas på vårdhem enligt omsorgslagen. Jag tillstyrker alltså promemorieförslaget i detta hänseende.

När det gäller prövningsförfarandet har flertalet remissinstanser i princip tillstyrkt promemorieförslaget, RÅ och länsåklagaren i Södermanlands län har dock förordat att passprövningen även i de nu aktuella fallen anförtros åt polisen, varvid bl. a. har åberopats att det skulle vara en fördel från vårdsynpunkt att prövningen inte åläggs vårdmyndigheterna.

För egen del anser jag att det rimligen måste ankomma på de ansvariga vårdorganen att pröva om pass skall vägras någon på grund av psykisk sjukdom eller utvecklingsstörning. Jag tillstyrker sålunda liksom flertalet remissinstanser i princip promemorieförslaget. I överensstämmelse med vad som har påpekats av bl. a. psykiatriska nämnden förordar jag dock att beslutsordningen utformas i närmare överensstämmelse med LSPV och omsorgslagen än vad som har skett i promemorian. Detta innebär att fråga om passstillstånd bör prövas av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda i fall som avses i 17 § andra stycket LSPV resp. 42 § tredje stycket omsorgslagen liksom när läkaren i annat fall hänskjuter frågan till nämnden. I övriga situationer bör prövningen ankomma på överläkaren vid sjukhuset. Samma ordning bör tillämpas när fråga uppstår om passåterkallelse.

Skulle beslutsordningen i de båda vårdlagarna komma att ändras, finns det givetvis anledning att anpassa passlagens reglering härtill. Jag vill i detta hänseende erinra om att betänkandet (SOU 1977: 23) Psykiskt störda lagöverträdare liksom ett av socialstyrelsen avlämnat förslag till ny lagstiftning rörande psykiatrisk vård oberoende av eget samtycke f. n. övervägs inom regeringskansliet samt att omsorgslagstiftningen ses över av omsorgskommittén (S 1977: 12).

I promemorian behandlas också frågan om passhinder av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl. I denna del förordas bl. a. att i den nya passlagen tas in ett bemyndigande för regeringen att under extraordinära förhållanden meddela vissa passföreskrifter som annars skulle ankomma på riksdagen. Ett sådant bemyndigande bör enligt promemorian få det innehållet att, om riket är i krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, regeringen får genom förordning meddela föreskrifter om pass, som begränsar rätten till pass för värnpliktiga eller civilförsvarspliktiga eller som annars fordras av

hänsyn till rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt. Förslaget har tillstyrkts vid remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till förslaget i denna del.

Enligt nuvarande regler får pass vägras resp. återkallas, om passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning anta att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller annars bedriver sådan verksamhet som är skadlig för svenska statsintressen (6 § första stycket f och 14 § första stycket e PK). I promemorian förordas att en passhindergrund med detta syfte tas in även i en ny passlag, dock med en tydligare och mera restriktiv avfattning än nuvarande föreskrifter. Bestämmelserna bör enligt promemorian lämpligen utformas på det sättet att de ger stöd för passvägran resp. passåterkallelse, när det finns skälig anledning anta att sökanden bedriver eller utomlands skulle bedriva verksamhet som kan vara till men för rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt.

För egen del har jag förståelse för den tveksamhet som ett par remissinstanser har gett uttryck åt inför förslaget i denna del. Som erinras redan i promemorian föreligger det i de fall som sådana bestämmelser skulle ta sikte på i allmänhet grund för straffprocessuellt ingripande, varför passhinder uppkommer till följd av andra bestämmelser i lagförslaget. I övrigt skulle de föreslagna bestämmelserna knappast fylla någon praktisk funktion, framför allt mot bakgrund av att passmyndighet inte i denna egenskap har — och enligt min mening inte heller bör ha — rätt att erhålla uppgift ur säkerhetspolisens register. Bestämmelserna skulle från denna synpunkt snarast framstå som missledande för polismyndigheterna. Härtill kommer att det rent allmänt sett framstår som tveksamt om det under normala förhållanden i fredstid bör förekomma en diskretionär prövning från polisens sida av det slag som nu avses. Med hänvisning till det anförda finner jag mig inte kunna biträda promemorieförslaget på denna punkt. Jag vill emellertid tillägga att bestämmelser av detta slag skulle kunna tänkas ha en funktion under utomordentliga förhållanden. De kan i ett sådant läge införas i lagen antingen genom beslut av riksdagen eller också av regeringen med stöd av det bemyndigande som jag nyss har förordat.

En annan fråga som diskuteras i promemorian gäller passhinder vid misstanke om obehörig användning av passet. Nuvarande reglering innebär i denna del att pass kan vägras resp. återkallas, om det finns sannolika skäl till antagande att sökanden eller passinnehavaren ämnar använda passet för obehörigt ändamål. Återkallelse skall vidare ske, om någon har erhållit pass i annans namn eller har låtit annan förfoga över passet (6 § första stycket f samt 14 § första stycket b och e PK).

I promemorian konstateras att de nuvarande föreskrifterna om passvägran resp. passåterkallelse vid misstanke att passet skall användas för obehörigt ändamål är vaga och att de har föranlett tillämpningssvårigheter.

heter. Enligt promemorian talar hänsyn till rättssäkerheten för den enskilde mot en i tidigare sammanhang framförd tanke att ge passmyndighet befogenhet att avslå passansökan resp. återkalla pass enbart på grund av en allmän misstanke att passet skulle kunna utnyttjas för en resa i olagligt syfte e. d. Det förordas inte heller i promemorian någon allmän regel av innebörd att pass får vägras eller återkallas, om det finns sannolika skäl för att sökanden resp. passinnehavaren ämnar sälja eller pantsätta passet eller annars låta annan förfoga över det. En sådan generell bestämmelse skulle enligt promemorian knappast kunna upprätthållas i praktiken i ett system som bygger på en central passhinderregistrering och torde därtill inte numera kunna anses tillräckligt praktiskt motiverad.

Däremot anses det i promemorian på samma sätt som f. n. böra gälla att ett utfärdat pass kan återkallas, om det verkligen utreds att innehavaren har låtit annan förfoga över det t. ex. genom försäljning eller pantsättning och inga särskilda skäl talar mot en återkallelse. I en sådan situation bör den som har missbrukat passet inte heller ha en ovillkorlig rätt att omedelbart få ett nytt. Om den som har fått sitt pass återkallat på grund av obehörigt förfogande söker nytt pass inom tre år härefter bör enligt förslaget ansökningen kunna avslås, om det finns sannolika skäl att anta att sökanden ämnar missbruka även det nya passet på samma sätt. I promemorian förordas alltså att regler av denna innebörd tas in i passlagen. Vidare bör liksom f. n. gälla att ett pass kan återkallas, om innehavaren har fått det i annans namn.

Promemorieförslaget har i denna del kritiserats av ett par remissinstanser. Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att förslaget ger utrymme för en mycket vid tolkning och dessutom kommer att ställa tillstånds- och besvärmyndigheterna inför stora tillämpningssvårigheter. Länsstyrelsen ifrågasätter vidare om föreskriften i förslagets utformning står i överensstämmelse med 2 kap. 12 § RF, som innebär att en begränsning i rätten att lämna Sverige aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Länsåklagaren i Hallands län anser att det i de nu åsyftade fallen skulle vara både enklast och mest rimligt att ingripa med enbart straffrättsliga sanktioner.

För egen del vill jag erinra om att den som missbrukat pass genom att utge sig för att vara identisk med den person för vilken passet är utställt kan dömas till ansvar enligt 15 kap. 12 § BrB för missbruk av urkund. Detsamma gäller den som lämnar ut sitt pass för att missbrukas på sådant sätt. Jag ställer mig tveksam till tanken att dessutom införa allmänna föreskrifter om passvägran och passåterkallelse med sikte på fall av denna typ. I sak skulle sådana föreskrifter kunna innebära att den som missbrukat sitt pass på nyss angivet sätt skulle komma att vid sidan av straffet åläggas ett förbud mot att lämna landet. En förutsättning

skulle visserligen vara att nytt missbruk av passet kan befaras, men denna prövning av passmyndigheten måste komma att bli tämligen vansklig. Skulle missbruket upprepas kan ju f. ö. nytt straff ådömas. Det kan otvivelaktigt hävdas att den föreslagna ordningen skulle stå i mindre god överensstämmelse med 2 kap. 12 § RF. Jag är därför inte beredd att godta promemorieförslaget i nu aktuellt hänseende. Däremot synes det ofrånkomligt att i passlagen ta in en bestämmelse om återkallelse som träffar fall där det framkommer inte bara att passinnehavaren har låtit annan förfoga över passet utan också att detta fortfarande är i obehörig persons besittning. Bestämmelsen bör då lämpligen få det innehållet att pass skall återkallas, om annan än den för vilket passet är utställt förfogar över passet. Någon längre gående föreskrift om återkallelse med sikte på de nu diskuterade fallen behöver enligt min mening inte införas.

Till vissa andra mera speciella frågor om passhinder som har berörts i promemorian eller vid remissbehandlingen återkommer jag i specialmotiveringen.

2.4 Talan mot beslut i passärende

I denna del innehåller promemorieförslaget en nyhet så till vida att särskilda besvärregler förordas för fall där passtillstånd vägras. Förslaget innebär att beslut av övervakningsnämnd att vägra passtillstånd skall kunna överklagas till överordnad central nämnd inom kriminalvården. Därvid hänvisas till att övervakningsnämndutredningen i betänkandet (SOU 1975: 16) Kriminalvårdens nämnder har föreslagit att uppgiften att överpröva övervakningsnämnds beslut om föreskrifter enligt BrB m. m. läggs på en central nämnd för kriminalvård i stället för att som nu åvila kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden, interneringsnämnden resp. — för den som undergår skyddstillsyn — hovrätt (jfr. 37 kap. 7—9 §§ BrB). I promemorian har förutsatts att en sådan central nämnd skall vara överinstans även beträffande talan mot lokal nämnds beslut i passfråga, vare sig det gäller fall där passtillstånd vägrats eller föreskrift om återkallelse har meddelats. Besvär över beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda skall enligt promemorian få anföras hos psykiatriska nämnden.

Vid remissbehandlingen har från flera håll understrukits att det är en brist i den nuvarande regleringen att beslut av övervakningsnämnd eller läkare i passärende inte anses kunna överklagas. Flertalet remissinstanser godtar promemorians lösning. Ett par av de remissinstanser som har ansett att den materiella passprövningen även i kriminalvårds- och sjukvårdsfallen bör ankomma på polisen anser dock att den föreslagna besvärssordningen blir onödigt komplicerad.

För egen del ansluter jag mig till promemorians ståndpunkt att ett beslut att vägra passtillstånd bör kunna överklagas. Övervägande skäl talar då enligt min uppfattning för att i de fall det här gäller låta besvärss-

prövningen ankomma på de organ som svarar för överprövning av kriminalvårds- resp. sjukvårdsmyndigheternas beslut i näraliggande frågor, såsom t. ex. beträffande föreskrifter angående bostad eller vistelseort. Jag kan inte se att en sådan ordning skulle medföra några större komplikationer för ärendenas handläggning. Av anförda skäl kan jag ansluta mig till den princip som ligger till grund för promemorieförslaget. Jag vill anmärka att förslaget i denna del också tillgodoser ett önskemål som tidigare har framställts av riksdagen (1LU 1969: 30, rskr 1969: 143).

Promemorieförslaget måste emellertid justeras på vissa punkter. Något förslag på grundval av betänkandet Kriminalvårdens nämnder har inte förelagts riksdagen i sådan tid att det nu finns förutsättningar för att bedöma huruvida en central nämnd för kriminalvård kommer att överta de överprövningsfunktioner som f. n. åvilar de tre centrala kriminalvårdsnämnderna resp. hovrätterna enligt 37 kap. 7—9 §§ BrB. Jag delar uppfattningen att, om en sådan centralnämnd inrättas, denna bör vara överinstans även såvitt gäller övervakningsnämndernas beslut i passfrågor. Intill dess att frågan om inrättandet av en gemensam centralnämnd har avgjorts, bör emellertid överprövningen ankomma på de nuvarande tre centrala nämnderna inom kriminalvården och på hovrätt för den som undergår skyddstillsyn.

När det gäller besvärprövningen för fall där pass vägras den som undergår psykiatrisk vård, vill jag erinra om att jag i det föregående har godtagit psykiatriska nämndens förslag att beslutsordningen bör utformas i nära överensstämmelse med vad som gäller enligt LSPV och omsorgslagen. Det innebär som nämnts att fråga om passstillstånd eller passåterkallelse i vissa fall skall prövas av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda och i andra situationer av överläkaren vid sjukhuset. Med denna lösning bör enligt min mening besvär över överläkarens beslut kunna anföras hos utskrivningsnämnd resp. beslutsnämnd.

Psykiatriska nämnden har avstyrkt förslaget att besvär över utskrivningsnämnds eller beslutsnämnds avgörande i passfråga skall kunna anföras hos psykiatriska nämnden. Till stöd för sin uppfattning har psykiatriska nämnden erinrat om att rätten att anföra besvär hos nämnden enligt LSPV är begränsad till viktigare frågor och att talan inte kan föras mot exempelvis utskrivningsnämnds beslut att inte medge patient rätt att vistas på egen hand utom sjukhusets område.

För egen del har jag den uppfattningen att ett beslut i passärenden ingalunda kan anses röra någon oviktig fråga. Enligt min mening måste fall där patienten vägras tillstånd att inneha pass anses jämförbara närmast med en föreskrift om vistelseort för patienten. Beslut av utskrivningsnämnd om sådan föreskrift kan överklagas till psykiatriska nämnden enligt LSPV (22 §). Jag kan emellertid godta psykiatriska nämndens uppfattning så till vida att det inte synes föreligga tillräckliga

skäl att tillerkänna en patient rätt att få ett ärende om passstillstånd prövat i tre instanser. Den mest ändamålsenliga lösningen blir med denna utgångspunkt att låta talan hos psykiatriska nämnden få föras mot avgörande av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd varigenom sådan nämnd prövat ärendet i första instans. Talan bör däremot inte få föras mot beslut genom vilket utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd ogillat besvär över överläkares beslut. Jag förordar sålunda att regleringen utformas i enlighet härmed.

Promemorieförslaget innebär att talan mot avgörande av passmyndighet inom riket (polismyndighet) med visst undantag skall föras hos länsstyrelsen. Mot beslut av passmyndighet utom riket liksom mot beslut av länsstyrelse skall talan föras hos regeringen. Talan får dock enligt promemorieförslaget inte föras mot länsstyrelses beslut i fall där passfrågan har prövats av nämnd inom kriminalvården eller vårdorgan, som avses i LSPV eller omsorgslagen. I sistnämnda del motiveras förslaget med att klaganden i de fall det här gäller ändå inte kan få till stånd någon materiell omprövning av passmyndighetens avgörande, eftersom beslut av nämnd eller vårdorgan är bindande för passmyndigheten. Jag kan liksom remissinstanserna ansluta mig till promemorians förslag i denna del. Antalet besvärärenden hos regeringen torde med den nu förordade lösningen bli helt obetydligt.

2.5 Straffbestämmelser

Promemorieförslaget innebär att de flesta straffbestämmelser som f. n. finns i passförfattningarna utgår och således inte flyttas över till den nya passlagen. Såvitt gäller de straffbestämmelser i passförfattningarna som avser fall där någon skaffar pass i annans namn, lämnar oriktiga uppgifter i passansökan eller låter annan förfoga över sitt pass har förslaget tillstyrkts vid remissbehandlingen under hänvisning till att förfaranden av detta slag straffbeläggs genom 15 kap. 10 och 12 §§ BrB. Flertalet remissinstanser tillstyrker även förslaget att den nuvarande straffsanktionen för utresa utan giltigt pass upphävs. I sistnämnda del har dock ett par instanser gett uttryck för tvekan.

Även jag delar uppfattningen att det med hänsyn till BrB:s regler inte finns anledning att i passlagen ta in straffbestämmelser för fall där någon skaffar pass i annans namn, lämnar oriktiga uppgifter i passansökan eller låter annan förfoga över pass. Lika med promemorieförslaget och flertalet remissinstanser anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att i en ny passlag låta passtvänet vara straffsanktionerat. Den nuvarande ansvarsbestämmelsen i 2 § passkyldighetskungörelsen, som saknar motsvarighet i bl. a. finsk och norsk lagstiftning, torde numera inte tillämpas i praktiken annat än möjligen i extrema undantagsfall. Som påpekas i promemorian är den praktiskt betydelsefulla sanktionen mot utresa utan giltigt pass inte heller risken för straff utan risken

att stoppas vid passkontroll och därigenom hindras från att resa ut ur landet eller fortsätta en påbörjad resa. I enlighet med vad som har framhållits av Föreningen Sveriges polischefer torde emellertid ett slopande av den aktuella straffsanktionen förutsätta att man i passlagen tar in regler om polisens ansvar för passkontrollen och om dess befogenheter vid sådan kontroll. Jag återkommer till sistnämnda fråga i specialmotiveringen.

Den enda straffbestämmelse som föreslås i promemorian avser fall där passinnehavare underlåter att på anfordran fullgöra sin skyldighet att lämna från sig pass som har återkallats eller av annat skäl skall omhändertas. Hovrätten över Skåne och Blekinge samt Sveriges advokatsamfund har ansett att en befogenhet för passmyndighet att utfärda vitesföreläggande skulle innebära en mera effektiv sanktion för fall av denna typ än ett straffbud. Jag kan ansluta mig till denna uppfattning. Med denna lösning behöver sålunda inga straffbestämmelser tas in i passlagen.

2.6 Förfarandet i passärenden

Som framgår av vad jag anförde inledningsvis förutsattes det i 1972 års riksdagsbeslut om principerna för handläggningen av passärenden att ett nytt ADB-system för dessa ärenden skulle omfatta inte bara preliminär passhindersprövning på datamaskinell väg utan också maskinell utskrift av passhandlingar (jfr prop. 1972: 1 bil. 4 s. 24). Tanken var att själva prövningen av passärendena skulle ankomma på de lokala myndigheterna men att rikspolisstyrelsens dataanläggning skulle stå till polismyndigheternas förfogande för passutskriften.

I promemorian förordas emellertid inte att man i detta sammanhang övergår till datamaskinell passutskrift. Detta ställningstagande motiveras bl. a. med att man i nuvarande läge kan ge allmänheten bättre service, om man behåller systemet med manuell utskrift. Vidare konstateras i promemorian att de kostnadsberäkningar som har utförts i ärendet tyder på att maskinell utskrift f. n. skulle ställa sig dyrare än utskrift för hand. I promemorian framhålls också att de centrala handläggningsmoment som skulle tillkomma vid maskinell utskrift — stansning och inbindning — är känsliga för ökningar i volymerna och därför lätt kan bli flaskhalsar som fördröjer handläggningen. Erfarenhetsmässigt är det känt att volymerna av passärenden varierar starkt mellan olika årstider. Det kan därför enligt promemorian uppstå svårigheter att i ett system med maskinell utskrift året runt hålla en arbetskapacitet som motsvarar volymerna under högsäsong.

Alla remissinstanser som har gått in på frågan — bl. a. rikspolisstyrelsen och statskontoret — ansluter sig till promemorians ståndpunkt i denna del. Även jag har kommit till den uppfattningen att en övergång till datamaskinell utskrift av pass inte bör genomföras nu. Jag vill därvid

särskilt framhålla att alla polisdistrikt i landet numera har direktförbindelse via terminal (on-line) med de centrala register som förs hos rikspolisstyrelsen. Detta innebär att passhinderslagningen i regel kommer att kunna ske redan hos polismyndigheten på inlämningsstället, något som i sin tur talar för att det bör ankomma på denna myndighet att även färdigställa passet.

I promemorian uttalas att pass i de flesta fall bör kunna skrivas ut medan sökanden väntar och sålunda lämnas till denne redan vid ansökningstillfället. Med tanke bl. a. på arbetsbelastningen under högsäsong måste man dock enligt promemorian även i det nya systemet ha kvar möjligheten att be sökanden återkomma vid ett senare tillfälle för att hämta passet.

Dessa uttalanden har föranlett kritik främst från åtskilliga polisstyrelser, som har betecknat det som orealistiskt att pass skulle kunna utfärdas omgående i så stor utsträckning som promemorian synes förutsätta. Polisstyrelserna har pekat på flera omständigheter som hindrar en så snabb handläggning. Bl. a. har erinrats om att polisdistriktets dataterminaler inte alltid är belägna i anslutning till de receptioner där passansökningarna kommer att tas emot och om att de mindre och medelstora arbetsgrupperna — dvs. polisstationeringarna utanför distriktens centralorter — i allmänhet saknar egna terminaler. Passhinderslagning anses inte kunna ske för varje särskilt pass, utan ärendena måste behandlas i serier. Handläggningen uppges ofta kräva flera personers medverkan, bl. a. med hänsyn till att passhandlingen måste underskrivas av behörig beslutsfattare. Nuvarande personalkapacitet anses vara otillräcklig, särskilt vid rusningstid eller högsäsong. Från flera håll har emellertid understrukits att ett överförande av passhanteringen till polismyndigheterna ändå kommer att leda till en väsentlig minskning av de nuvarande handläggningstiderna.

För egen del vill jag framhålla att det står klart att det i varje fall inte är möjligt att förverkliga promemoriens målsättning i full omfattning förrän polisdistriktens terminalbestånd har byggts ut. Som rikspolisstyrelsen har påpekat är emellertid terminalbehovets storlek beroende av den pågående utbyggnaden av terminalbeståndet för andra ändamål. Det är bl. a. av detta skäl inte möjligt att nu bedöma vilket tillskott av terminaler för polisväsendets del som man kan räkna med i detta sammanhang. I den mån arbetsgrupper som f. n. saknar egna terminaler skall svara för passhanteringen torde det därför åtminstone t. v. få förutsättas att man utnyttjar möjligheten att per telefon begära passhinderslagning via centralortens terminaler. Själva passhinderslagningen kommer i det maskinella systemet att förenklas avsevärt. Den kommer att kunna ske från bildskärmsterminal genom en enda frågetransaktion, som ger svar från de olika centrala dataregister som är aktuella. Jag vill vidare framhålla att befogenheten att utfärda pass, när hinder inte föreligger, i det

nya systemet förutsätts kunna delegeras till administrativ personal. Även med dessa utgångspunkter anser jag det emellertid alltför vanskligt att redan nu ställa upp en mera generell målsättning som innebär att pass skall kunna utfärdas vid ansökningstillfället. Jag är angelägen om att framhålla detta, eftersom det är av stor vikt att förebygga förväntningar hos allmänheten på en service som polismyndigheterna inte i praktiken kommer att ha möjlighet att upprätthålla. Det är däremot klart att det under alla omständigheter kommer att finnas förutsättningar för att genomsnittligt sett förkorta expeditionstiderna väsentligt i förhållande till vad som nu är vanligt. Till frågan om personalbehovet återkommer jag strax.

2.7 Kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass

Enligt promemorian bör dessa särskilda passtyper finnas kvar efter övergången till den nya ordningen. Utfärdande av provisoriskt pass, som f. n. kan ske endast vid beskickning eller konsulat, föreslås bli möjligt även inom riket. Jag kan liksom flertalet remissinstanser ansluta mig till förslaget i dessa delar. Bl. a. med hänsyn till att Sverige har tillträtt 1961 års europeiska överenskommelse om ungdomars resor på kollektivpass (SÖ 1968: 16) anser jag sålunda inte att det finns skäl att överväga kollektivpassens slopande, som någon remissinstans har ifrågasatt. Enligt min uppfattning bör det ankomma på regeringen att i förordning ange förutsättningarna för utfärdande av kollektivpass liksom provisoriskt pass och extra pass. Till vissa frågor angående dessa särskilda passtyper återkommer jag emellertid i specialmotiveringen.

2.8 Kostnader och rationaliseringsvinster

I de beräkningar som redovisas i promemorian har antagits att antalet ansökningar om pass, som år 1976 utgjorde ca 540 000, kommer att minska kraftigt under de närmaste åren t. o. m. år 1980 för att återigen stiga under perioden 1981—1986. Enligt en prognos som gjorts skulle ärendevolymen under åren 1977—1980 uppgå till ca 300 000 ansökningar per år. Dessa antaganden har motiverats bl. a. med att giltighetstiden för pass för sökande över 18 år förlängdes från fem till tio år med verkan fr. o. m. den 1 april 1971. Med dessa utgångspunkter har gjorts vissa preliminära beräkningar till underlag för en bedömning av polisväsendets behov av personaltillskott för tiden t. o. m. år 1986. I promemorian framhålls särskilt att ett överförande av passärendena till polisväsendet förutsätter att huvudmannskapet för den personal som arbetar med beredningen av dessa ärenden vid länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö förs över till resp. polisstyrelse.

Dessa beräkningar har vid remissbehandlingen utsatts för viss kritik. Det har också i praktiken visat sig att antalet passärenden under år 1977 uppgick till ca 470 000 och att nedgången i ärendevolymen sålunda blev

avsevärt mindre än som förutsatts. Detta kan i sin tur tyda på att årsvolymerna under tiden fram till år 1981 kommer att bli större än enligt den nämnda prognosen. Mot denna bakgrund är det vanskligt att i förevarande ärende slutgiltigt beräkna reformens konsekvenser på personal- sidan. Vissa hållpunkter kan dock anges.

F. n. tas närmare 60 årsarbetskrafter i anspråk för handläggning av passärenden hos länsstyrelserna. Vid länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö finns särskilda mottagningsställen för passansökningar med en bemanning motsvarande sammanlagt närmare 40 årsarbetskrafter, varav drygt 30 för passansökningar som lämnas in direkt till resp. länsstyrelse. Jag utgår från att polisstyrelserna i de tre största distrikten bör överta huvudmannaskapet för större delen av den personal som nu arbetar med passärenden vid länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Frågan om det totala behovet av personal till polisväsendet med anledning av reformen liksom frågan om arbetsuppgifterna vid länsstyrelserna för den personal där som i dag arbetar med passärenden och som inte övertas av polisväsendet blir det anledning att återkomma till i samband med budgetarbetet för polisväsendet och länsstyrelserna.

2.9 Ikraftträdande

Före ett ikraftträdande av reformen måste utarbetas ett definitivt systemförslag för den maskinella passhinderrutinen. Dessutom måste inte bara en verkställighetsförordning utan också centrala och lokala anvisningar utfärdas samt behovet av utbildning för den berörda personalen och information åt allmänheten tillgodoses. Det är min avsikt att i samband med utarbetandet av en verkställighetsförordning låta undersöka möjligheterna att realisera vissa förslag till ytterligare rationaliserings- som har lagts fram vid remissbehandlingen.

Som har framhållits vid remissbehandlingen är det önskvärt att den nya lagstiftningen antas i god tid innan den träder i kraft. Bl. a. av nyss antydda skäl finner jag det emellertid vanskligt att redan nu med säkerhet bestämma tidpunkten för ikraftträdandet. Jag förordar i stället att reformen får träda i kraft den dag regeringen bestämmer. En utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör vara att passlagen såvitt möjligt träder i kraft den 1 oktober 1979.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till passlag.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

Inledande bestämmelser

1 §

Lagen avser där annat inte anges endast rätten till pass och passskyldigheten för svensk medborgare. Som framgår av andra stycket avses passföreskrifter för utlänningar också i fortsättningen kunna meddelas med stöd av det bemyndigande som har lämnats regeringen i 4 § utlänningslagen (1954: 193) liksom i fråga om vissa resedokument genom särskilda riksdagsbeslut. Att i vissa situationer särskilt pass enligt passlagen dock avses kunna utfärdas för den som inte har styrkt sitt svenska medborgarskap eller för statslös som har förlorat svenskt medborgarskap framgår av 3 § tredje stycket. Skall särskilt pass enligt passlagen i annat fall tilldelas utländsk medborgare (t. ex. innehavare av svenskt främlingspass som befinner sig utomlands och som har förlorat främlingspasset), förutsätter detta särskild dispens av regeringen eller chefen för utrikesdepartementet enligt 29 §.

Någon definition av begreppet pass — som enligt internationellt vedertaget språkbruk betecknar en av offentlig myndighet utfärdad legitimationsurkund för resande — har inte ansetts behövas. Om det visar sig möjligt att ersätta det konventionella passet med ett passkort kombinerat med ett häfte för viseringar — ett alternativ som sedan länge har diskuterats inom ICAO och Europarådet — bör passkortet i kombination med häftet anses utgöra ett pass i lagens mening.

2 §

I första stycket har i överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen angetts att polisstyrelse, dvs. lokal polismyndighet, skall vara passmyndighet inom riket. Passmyndighet utom riket blir enligt förslaget liksom nu (2 § UPK) beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som chefen för utrikesdepartementet bestämmer. Äldre bemyndigande för olönad konsul avses givetvis få fortsatt giltighet. Bestämmelsen har med hänsyn till en anmärkning av generalkonsulatet i New York utformats så att den ger uttryckligt stöd för att beskickningschef resp. lönad konsul skall kunna delegera befogenheten att utfärda pass till annan tjänsteman inom beskickningen eller konsulatet.

Andra stycket, som avser utrikesministerns befogenhet att utfärda pass, motsvarar 1 § andra stycket PK. Utrikesministerns passutgivningsrätt utnyttjas f. n. praktiskt taget aldrig annat än när det är fråga om sådana särskilda passtyper som används främst för personal inom utrikesförvaltningen och viss departementspersonal — diplomatpass och tjänstepass — samt någon gång kabinettspass. Någon ändring i detta hänseende är inte avsedd, även om utrikesministern liksom nu tilläggs befogenhet att utfärda också pass i annan form. I överensstämmelse med nuvarande ordning

och promemorieförslaget innebär stycket att de särskilda regler som i övrigt avses gälla för passprövningen inte blir tillämpliga med avseende på pass som utfärdas av utrikesministern.

3 §

Pass kan enligt nuvarande ordning utfärdas i olika former. Vanligt pass — med regelmässigt tio års giltighetstid för vuxna — kan utfärdas av passmyndigheter både inom och utom Sverige. Bland särskilda pass typer har redan nämnts tjänstepass, diplomatpass och kabinettpass, vilka inte utfärdas av passmyndighet utan endast av utrikesministern. Särskilda typer av pass som det ankommer på passmyndighet att utfärda är kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass. Sådana pass får utfärdas endast under speciella förutsättningar och har begränsad giltighetstid. I promemorian (avsnitt 9) har lämnats en redogörelse för gällande regler i fråga om dessa passtyper.

I *första stycket* av förevarande paragraf föreskrivs att pass kan utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass (jfr 1 § UPK). I överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen öppnar paragrafen möjlighet att ge även passmyndighet inom riket befogenhet att utfärda provisoriskt pass.

I *andra stycket* slås fast att varje svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass. Enligt stycket reglerar passlagen sålunda exklusivt myndighets befogenhet att vägra sådant pass. Frågan huruvida regleringen i PK har avsetts ha en sådan exklusiv karaktär har tidigare varit föremål för delade meningar (jfr avfattningen av 7 § första stycket andra meningen PK).

I *tredje stycket* föreskrivs att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om särskilt pass. För annat särskilt pass än sådant som utfärdas av utrikesministern gäller alltid de begränsningar i fråga om rätten att erhålla pass som i passlagen föreskrivs beträffande pass i allmänhet.

Med stöd av 3 § andra stycket UPK anses f. n. beskickning eller konsulat i vissa situationer utan särskilt bemyndigande kunna utfärda svenskt provisoriskt pass även för den som inte är eller i varje fall inte har styrkt sig vara svensk medborgare. Det gäller här fall då det svenska medborgarskapet är ovisst och skriftväxling e. d. behövs för att fastställa det liksom då den som har förlorat svensk medborgarskap utan att ha förvärvat annat medborgarskap behöver legitimationshandling eller pass och inte kan få sådan handling från annat håll (t. ex. hemvändande emigrant eller utomlands född person som har förlorat sitt svenska medborgarskap vid 22 års ålder). Denna ordning har ansetts böra bibehållas åtminstone t. v. Med hänsyn härtill har i tredje stycket tagits in ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att särskilt pass får utfärdas för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska

medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i annan stat.

4 §

Första stycket reglerar det principiella passsvånget för svensk medborgare vid utresa till utomnordisk stat och ersätter i detta hänseende 1 § passkyldighetskungörelsen. Det undantag från passkyldigheten som enligt sistnämnda författningsrum f. n. gäller för statlig personal under tjänsteutövning fyller numera ingen praktisk funktion och föreslås utgå. Vad angår fall då svensk medborgare har dubbelt medborgarskap gäller f. n. undantag från passkyldigheten bara i fråga om kvinna som genom giftermål har blivit medborgare i annat land. Dubbelt medborgarskap kan emellertid uppkomma även i andra situationer. Några sakliga skäl torde knappast kunna åberopas till stöd för att numera upprätthålla skilda regler för å ena sidan fall då kvinna har blivit medborgare i annan stat genom äktenskap och å andra sidan övriga fall av dubbelt medborgarskap. Härtill kommer att passkyldigheten knappast kan kontrolleras i praktiken, när det gäller personer som är medborgare även i främmande stat och som sålunda kan erhålla utländskt pass för utresa ur Sverige. Med hänsyn härtill föreslås att personer med medborgarskap såväl i Sverige som i annat land generellt tas undan från den passkyldighet som i övrigt gäller för svenska medborgare. En förutsättning måste naturligtvis vara att en av myndighet i den andra staten utfärdad legitimationshandling med giltighet som pass medförs vid utresan. I övrigt motsvarar paragrafen 1 § passkyldighetskungörelsen med endast språkliga justeringar. För tydlighetens skull har i stycket uttryckligen angetts att passet skall medföras vid utresa.

I *andra stycket* föreskrivs att det ankommer på polisen att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om passkyldighet samt att den som skall medföra pass vid utresa ur riket är skyldig att vid utresan uppvisa sitt pass för polisman eller annan passkontrollant. Motsvarande skyldighet föreligger även vid inresa till Sverige från utomnordiskt land, om det svenska medborgarskapet inte styrks på annat sätt. Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av att överträdelse av passkyldigheten enligt förslaget inte som f. n. blir straffsanktionerat. Polisens ansvar för passkontrollen och dess befogenheter vid sådan kontroll utanför utlänningsslagstiftningens område kan då inte härledas ur de allmänna brottsförebyggande och brottsuppdagande uppgifter som åvilar polisen enligt polisinstruktionen (1972: 511). Den alltjämt gällande kungörelsen (1944: 728) om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelsen) ger visserligen polisman eller annan passkontrollant som har avdelats för gränsövervakning befogenhet att påfordra att svensk medborgare uppvisar sitt pass vid utresa till utomnordisk stat eller inresa från sådan stat (11 §). Denna kungö-

relse torde emellertid inte vara allmänt känd, och i en skrivelse från ÖB, som f. n. är beroende på regeringens prövning, har föreslagits att den skall upphävas och ersättas av en beredskapslagstiftning. Som Föreningen Sveriges polischefer har anfört är det därför motiverat att i passlagen reglera polisens ansvar för tillsynen av att passkyldigheten respekteras och dess befogenhet att anmoda svensk medborgare att vid utresa till eller inresa från utomnordisk stat uppvisa sitt pass.

De föreslagna bestämmelserna i andra stycket avses självfallet inrymma en skyldighet och en befogenhet för polisen att hindra utresan för den som inte kan förete giltigt pass. Givet är att polisen liksom nu i nödsituationer dock kan tillåta utresa utan pass. Med hänsyn till att förslaget förutsätter att provisoriskt pass i vissa situationer skall kunna utfärdas även av passmyndighet inom riket kan antas att sådana undantagsfall i fortsättningen blir mera sällsynta än f. n. Att svensk medborgare enligt förslaget liksom nu blir skyldig att uppvisa pass även vid inresa från utomnordisk stat är motiverat av hänsyn främst till utlänningskontrollen. Självfallet kan emellertid inte den som på annat sätt än genom att visa sitt pass styrker att han är svensk medborgare hindras från att resa in i landet. Svensk medborgare har alltid en ovillkorlig rätt till sådan inresa (2 kap. 7 § RF).

5 §

Enligt paragrafen får pass återkallas endast på de grunder som anges i passlagen. Passlagen utgör sålunda i detta hänseende, liksom när det gäller grunder för avslag på passansökan, en exklusiv reglering.

Från passåterkallelse bör skiljas makulering av pass. Som framgår av 6 § tredje stycket i förslaget skall den som söker pass i regel ge in tidigare pass för makulering. Makulering kan emellertid ske också i vissa andra situationer, såsom då ett borttappat pass kommer till rätta och passinnehavaren har fått nytt pass eller då giltigt pass för avliden lämnas in till passmyndighet. Eftersom det i sådana fall inte blir fråga om någon rättighetsinskränkning, avses regler om makulering liksom f. n. kunna meddelas i administrativ ordning.

Passansökan

6 §

Det krav på lagform som RF ställer upp för begränsningar i svensk medborgares rätt att lämna landet får anses innebära att grundläggande föreskrifter om passansökan bör meddelas i lag. Detaljföreskrifter, såsom i hur många exemplar fotografi skall avlämnas, i vad mån det behövs personbevis och vilka handlingar som i så fall skall jämföras med sådant bevis etc., bör emellertid meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

Enligt *första stycket* skall ansökan göras hos passmyndighet. Som framgår av 2 § avses den som söker pass inom landet kunna vända sig till valfri polismyndighet. Vidare föreskrivs att ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran (i de nuvarande formulären används uttrycket "tro och heder"). Därmed blir 15 kap. 10 § BrB tillämplig på oriktiga uppgifter i ansökningen. I stycket anges vidare att sökanden skall inställa sig personligen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Kravet på personlig inställelse är f. n. absolut enligt PK, medan utrikesförvaltningens passanvisningar medger att undantag görs vid sjukdom e. d. Denna ordning avses åtminstone t. v. bibehållas.

Andra stycket avser att ge en ram inom vilken detaljföreskrifter skall kunna meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Några ändringar i sak i förhållande till nuvarande ordning har inte åsyftats. I verkställighetsförordning kan således anges att fotografi inte behövs för barn under fem år.

Det har förekommit att passökande hos regeringen resp. chefen för utrikesdepartementet ansökt om dispens från kravet på passfotografi under åberopande av att han på grund av religiös övertygelse är förhindrad att låta fotografera sig. I några fall har därvid sökanden tillåtits att ersätta passfotografi med fingeravtryck, varvid pass i allmänhet har utfärdats endast för bestämt resmål. Som har anförts i promemorian specialmotivering kan det naturligtvis diskuteras om denna ordning bör behållas eller om det i stället bör ankomma på passmyndighet att pröva sådana frågor på grundval av generella föreskrifter. Önskemålet att motverka missbruk och hänsyn till internationella förhållanden talar dock för en stark restriktivitet i fråga om dispenser av detta slag. Med hänsyn härtill föreslås att fråga om dispens i här avsedda fall alltså skall prövas av regeringen eller utrikesministern. Detta kan ske med stöd av 29 § i förslaget.

Tredje stycket ger uttryck för principen att en person regelmässigt inte får inneha mer än ett gällande pass. Med stöd av 3 § kan emellertid bestämmelser om extra pass meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det gäller då fall där någon av speciella orsaker har behov av mer än ett pass under längre tid. Vid sidan av vad som avses gälla om extra pass kan emellertid ibland en passökande av särskilda skäl ha behov av det äldre passet under handläggningstiden. Liksom f. n. bör då kunna medges att det tidigare passet lämnas in först när det nya utkvitteras.

Giltighetstid och giltighetsområde för pass

7 §

Den normala giltighetstiden för pass har så central betydelse att den

bör anges i själva lagen. I enlighet härmed har i *första stycket* som huvudregel föreskrivits att vanligt pass skall utfärdas att gälla för en tid av tio år eller, om passökanden inte har fyllt aderton år, fem år (jfr 3 § PK resp. 4 § UPK). Enligt stycket har dock regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om annan giltighetstid för särskilt angivna fall. Avsikten är därvid att de nuvarande avvikelserna från den normala giltighetstiden skall regleras i administrativ ordning. I denna ordning kan sålunda föreskrivas att pass för barn under fem år skall ges giltighet endast till dess barnet fyllt sju år, om passet ej förses med fotografi (3 § andra stycket PK och 6 § första stycket UPK). I samma ordning kan vidare, i överensstämmelse med vad som nu gäller enligt utrikesförvaltningens passanvisningar, föreskrivas att pass för sökande under 22 år som är född utom Sverige får ges giltighet endast till dess han fyller 22 år, om 8 § lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap är tillämplig, liksom att pass även i annat fall kan ges kortare giltighetstid, om sökanden kan antas komma att förlora sitt svenska medborgarskap. Vissa speciella fall då pass avses kunna utfärdas med kortare giltighetstid anges slutligen också i 11 § i departementsförslaget.

I första stycket anges också att vanligt pass skall gälla för resa till alla länder, när annat inte följer av passlagen. Sökanden förutsätts dock på särskild begäran kunna få ett pass med mera begränsat giltighetsområde.

Enligt *andra stycket* ankommer det på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att förordna om giltighetstid och giltighetsområde för särskilt pass. Giltighetstiden för kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass bör som nu regleras genom generella föreskrifter. Hinder avses emellertid inte föreligga mot att bestämma giltighetstiden för tjänstepass eller diplomatpass med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Hinder mot bifall till passansökan

8 §

I *första stycket* behandlas hinder mot bifall till passansökan.

Punkt 1. Punkten täcker — bortsett från rent formella fel vid ansökan — bl. a. det fallet att sökanden inte har styrkt svenskt medborgarskap liksom att sökanden utan särskilda skäl underlåter att lämna in tidigare utfärdat pass.

Punkt 2. I punkten, som motsvarar 6 § femte stycket PK och 6 § andra stycket UPK, föreskrivs att passansökan för barn under 18 år inte får bifallas utan medgivande från barnets vårdnadshavare, såvida inte synnerliga skäl föreligger. Har föräldrarna gemensamt vårdnaden om barnet, krävs alltså liksom nu medgivande från dem båda. Synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln kan föreligga t. ex. om en av

föräldrarna vistas i annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats (jfr. 6 kap. 5 § föräldrabalken) eller — när det gäller fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol — den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kan anses vara bruten. Står det klart för passmyndigheten att vårdnadshavaren direkt motsätter sig att pass utfärdas för barnet bör det givetvis endast under helt speciella omständigheter komma i fråga att pass ändå utfärdas. På samma sätt som f. n. bör passmyndighet inom riket regelmässigt höra barnavårdsnämnd eller tjänsteman hos nämnden, när fråga uppkommer om att utfärda pass utan vårdnadshavares medgivande. Bestämmelse härom kan meddelas i verkställighetsföreskriftens form. Bl. a. med beaktande av att fall kan förekomma då det är uppenbart att passansökan bör bifallas och behovet av pass är brådskande anser jag i motsats till länsstyrelsen i Stockholms län inte att en föreskrift om att barnavårdsnämnd skall höras i dessa fall bör vara obligatorisk.

Punkt 3. Enligt punkten får passansökan inte bifallas om sökanden är anhållen, häktad eller underkastad antingen övervakning enligt 24 kap. 3 § RB eller också reseförbud enligt 25 kap. 1 § samma balk. Till skillnad från vad som gäller f. n. (6 § första stycket b PK och 9 § 1 mom. b UPK) är enligt förslaget reseförbud passhinder även när det har meddelats av åklagare.

Punkt 4. Enligt punkten föreligger hinder mot bifall till passansökan när sökanden är efterlyst under sådana förhållanden att han skall gripas eller annars omhändertas vid anträffandet. Detta motsvarar vad som gäller för att efterlysning i tidningen Polisunderrättelser skall få ske enligt 3 § första stycket efterlysningskungörelsen (1969: 293). Däremot föreligger enligt förslaget i motsats till vad som nu gäller inte passhinder för personer som i annat fall är efterlysta i Polisunderrättelser (t. ex. försvunna). Bortsett från fall då sökanden är anhållen eller häktad i sin frånvaro föreligger därmed passhinder på grund av efterlysning främst i följande situationer:

a) sökanden har avvikit från vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller inte inställt sig efter permission (jfr 56 § lagen (1954: 579) om nykterhetsvård),

b) sökanden har avvikit från sjukhus eller motsvarande efter intagning enligt LSPV eller omsorgslagen eller inte återvänt till sjukhuset inom föreskriven tid eller skall enligt särskilt beslut återintas på sjukhuset (jfr 35 § LSPV och 54 § omsorgslagen),

c) sökanden har avvikit från anstalt inom kriminalvården eller inte inställt sig efter permission eller skall i annat fall inställas för att avtjäna frihetsberövande påföljd (jfr 10 § andra stycket lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid),

d) sökanden har avvikit från ungdomsvårdsskola eller motsvarande eller inte inställt sig efter permission (jfr 94 § barnavårdslagen),

e) sökanden är efterlyst för utlämning till nordiskt land (jfr 17 § lagen (1959: 254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge),

f) sökanden skall i annat fall tas i förvar med stöd av lag eller författning (t. ex. 38 kap. 12 § BrB, 38 § lagen om nykterhetsvård).

Det bör anmärkas att departementsförslaget inte innehåller någon regel som motsvarar den nuvarande föreskriften i 6 § första stycket b PK om att passansökan kan avslås, om det finns anledning anta att sådana omständigheter föreligger som kan komma att föranleda en efterlysning. Skulle polismyndigheten av särskilt skäl ha anledning anta att sökanden har avvikit från anstalt utan att ännu ha hunnit bli efterlyst, torde det som polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt har påpekat ligga inom ramen för polisens allmänna skyldigheter att ta kontakt med anstalten i fråga och höra efter om omhändertagande begärs. Detta gäller självfallet också i det av rikspolisstyrelsen berörda fallet att sökanden misstänks ha avvikit från ungdomsvårdsskola men efterlysning av någon anledning inte har kommit till stånd.

Punkt 5. Enligt denna punkt, som ersätter 6 § första stycket d PK, föreligger passhinder för den som genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, om det finns sannolika skäl att anta att han ämnar undandra sig verkställigheten. I promemorian framhålls att passmyndighet i dessa fall alltid bör begära yttrande från åklagarmyndigheten innan beslut om avslag på passansökan meddelas. Jag ansluter mig till denna uppfattning och anser att en regel i ämnet kan tas in i verkställighetsförordning till lagen. Vid remissbehandlingen har bl. a. RÅ förordat en skyldighet för passmyndighet att rutinmässigt inhämta åklagarmyndighetens yttrande i fall där passökanden har dömts till frihetsberövande påföljd som inte har blivit verkställd, således även i situationer då avslag inte övervägs. Som framhålls i RÅ:s yttrande torde det emellertid endast undantagsvis finnas skäl att anta att den dömde ämnar undandra sig verkställighet genom att fly utomlands, om tvångsmedel inte har använts i brottmålet. Jag anser att det därför skulle gå för långt att ge passmyndigheten en sådan obligatorisk skyldighet att inhämta yttrande. Inte heller anser jag det ändamålsenligt att, som också har föreslagits vid remissbehandlingen, ålägga passmyndigheten skyldighet att inhämta yttrande från kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen torde nämligen i allmänhet sakna närmare kännedom om den dömde i fall där påföljden ännu inte har börjat verkställas.

När verkställigheten har påbörjats skall avslagsbeslut inte meddelas med stöd av denna punkt. Om påföljden är skyddstillsyn med anstaltsbehandling, fängelse i mer än fyra månader, ungdomsfängelse eller internering skall enligt 10 och 17 §§ i förslaget passmyndigheten remittera passfrågan till styresmannen för kriminalvårdsanstalten för prövning av

frågan om passtillstånd. Är det fråga om fängelse i högst fyra månader utgör påföljden som sådan inte något passhinder, när verkställigheten har påbörjats. Om sökanden emellertid är efterlyst för rymning, kan passansökan avslås med stöd av punkt 4.

9 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i promemoriaförslaget, föreskrivs att passmyndigheten skall underrätta förundersökningsledaren, om det framkommer i ärendet att den som söker pass är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa. Pass får i sådant fall inte utfärdas innan en vecka har förflutit från det att underrättelsen lämnades, såvida inte undersökningsledaren medger det. Underrättelse som avses nu behöver dock inte lämnas i fall där ansökningsledaren skall avslås redan enligt 8 §. Av paragrafens avfattning följer att den inte är tillämplig när dom i målet har meddelats.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen är syftet med underrättelseplikten att bereda undersökningsledaren möjlighet att omedelbart ta upp frågan om reseförbud eller annat tvångsmedel för sökanden, om detta skulle anses påkallat. Meddelas beslut om reseförbud eller anhållande, uppkommer därigenom passhinder enligt 8 § 3. Passmyndigheten har emellertid inte någon diskretionär prövningsrätt vid sidan härav i de fall som nu avses. Det förtjänar påpekas att enligt de av RÅ och rikspolisstyrelsen gemensamt utarbetade anvisningarna angående vissa frågor rörande ledning av förundersökningen i brottmål (RÅ:s cirkulär A 23) åklagare alltid skall inträda som förundersökningsledare när fråga uppstår om användning av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledaren att besluta härom enligt RB.

10 §

Denna paragraf reglerar passmyndighetens handlande i situationer där det vid den maskinella passhinderkontrollen framkommer att fall som avses i 17 eller 18 § föreligger, dvs. att passtillstånd fordras för sökanden. Passmyndigheten skall då så snart det kan ske göra anmälan till den som skall pröva frågan om tillstånd, dvs. skyddskonsulent, styresman för anstalt eller överläkare (jfr 19 § andra stycket resp. 20 § andra stycket). Pass får inte utfärdas med mera vidsträckt giltighet än vad som följer av tillståndet (jfr 21 §). Vägras passtillstånd genom beslut som vinner laga kraft, skall ansökan avslås. Vad som har sagts nu gäller dock inte fall där ansökan skall avslås redan enligt 8 §.

Anmälan från passmyndighet utom riket i här avsedda fall kan ske genom utrikesdepartementets förmedling.

11 §

Enligt första stycket kan passmyndigheten utan hinder av 8 § på sö-

kandens begäran utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde, om särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen tar sålunda sikte på situationer då passmyndigheten på grund av förhållande som avses i 8 § visserligen inte anser att sökanden kan få pass med maximal giltighetstid för resa till alla länder men däremot inte finner hinder möta mot att pass utfärdas exempelvis för visst bestämt resmål som uppges av sökanden. Att föreskrift om beränsning i giltigheten för pass kan meddelas i samband med passstillstånd framgår av 21 §. Enligt 10 § får i sådant fall pass inte utfärdas med mera vidsträckt giltighet än som följer av tillståndet. I andra stycket anges slutligen att passmyndigheten liksom f. n. alltid skall utfärda pass för direkt resa till Sverige för sökande som uppehåller sig utomlands, om denne begär det.

Återkallelse av pass

12 §

Första stycket behandlar grunder för återkallelse av pass.

Punkt 1. I punkten, som motsvarar 14 § första stycket a PK och 10 § första stycket b UPK, föreskrivs att pass skall återkallas, om passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap.

Punkt 2. Punkten innebär — i analogi med vad som har föreslagits vid 8 § 2 — att pass för barn under aderton år skall återkallas, om barnets vårdnadshavare begär det och synnerliga skäl ej föreligger mot återkallelse. Till skillnad från vad som f. n. föreskrivs i 14 § andra stycket PK och 10 § andra stycket UPK anges vidare att, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av bägge föräldrarna, det är tillräckligt att en av dem begär återkallelse. Förslaget skall i denna del ses mot bakgrund av önskemålet att förhindra att en av föräldrarna egenmäktigt bortför barn till utlandet t. ex. i fall då föräldrarnas gemensamma vårdnad har bibehållits efter skilsmässa och en av dem är utländsk medborgare. Med hänsyn till att en av vårdnadshavarna såväl enligt gällande rätt som enligt förslaget kan förhindra utfärdande av nytt pass genom att vägra att underskriva passansökningen, har det ansetts fördriktigt att den ene av dem också skall kunna få till stånd passåterkallelse. Detta har dock ansetts böra gälla endast barn som vistas i Sverige. Uppehåller sig barnet utomlands fordras sålunda alltjämt att båda föräldrarna begär återkallelse, såvida inte annat föranleds av 6 kap. 5 § föräldrabalken.

Punkt 3. Enligt punkten kan pass återkallas för den som är efterlyst och skall omedelbart omhändertagas vid anträffandet, om han uppehåller sig utomlands. Punkten öppnar således möjlighet att ingripa med passåterkallelse mot den som är t. ex. häktad i sin frånvaro eller har rymt från kriminalvårdsanstalt och vistas i främmande stat. Eftersom passåterkallelse i sådant fall endast sällan fyller någon egentlig funktion, har dock föreskrivits att särskilda skäl för åtgärden skall föreligga.

Med hänsyn till den möjlighet till passåterkallelse som sålunda står till buds för här avsedda fall har i departementsförslaget inte tagits in någon motsvarighet till en regel i promemoriaförslaget om att pass skulle kunna återkallas när innehavaren lämnat landet i strid mot föreskrift enligt svensk lag (jfr 10 § första stycket UPK).

Punkt 4. I punkten, som ersätter 14 § första stycket d PK, föreskrivs att pass skall återkallas, om passinnehavaren genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han ämnar undandraga sig verkställigheten. Avsikten har inte varit att passmyndigheten själv skall bevaka om denna återkallelsegrund inträder beträffande passinnehavare. I praktiken förutsätter sålunda bestämmelsen regelmässigt att åklagarmyndighet eller kriminalvårdsstyrelsen gör anmälan hos passmyndigheten om flyktfaran.

Punkt 5. Framställning om passåterkallelse får enligt 22 § i vissa fall beslutas av övervakningsnämnd, överläkare, utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda. Om sådan framställning har gjorts, skall passmyndigheten enligt denna punkt återkalla passet utan självständig prövning av de återkallelsegrundande omständigheterna.

Punkt 6. Punkten ger passmyndighet befogenhet att återkalla pass som har utfärdats trots att passhinder enligt 8 § förelåg vid tiden för utfärdandet. En förutsättning är att hindret består när återkallelsefrågan tas upp till prövning. Punkten kan tillämpas t. ex. i fall när det efter passets utfärdande visar sig att sökanden inte var svensk medborgare eller att han lämnade oriktig uppgift om att tidigare pass förkommit (jfr 14 § första stycket a och c PK). Punkten blir inte tillämplig om pass skulle ha utfärdats utan att frågan om passtillstånd prövats trots att detta hade bort ske. Får passmyndighet kännedom om att sådant fall föreligger, skall i stället enligt 24 § anmälan göras till den nämnd eller den läkare som har att pröva frågan om passet skall återkallas.

Punkt 7. Punkten ger möjlighet att återkalla pass när det kommer till passmyndighets kännedom att annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet. I första hand tar bestämmelsen sikte på fall där passinnehavaren själv har utlämnat passet till missbruk som alltjämt pågår. Av skäl som har angetts i den allmänna motiveringen har det inte ansetts nödvändigt att öppna möjlighet för återkallelse även i den situationen att missbruket upptäcks i efterhand och passet sålunda åter är i den rätte innehavarens besittning. I sådant fall föreligger emellertid regelmässigt brott mot 15 kap. 12 § BrB. Skulle passet ha förkommit eller stulits från innehavaren, skall passnumret givetvis på dennes anmälan liksom nu spärras i passregistret, vare sig det utreds att annan förfogar över det eller inte. En sådan åtgärd sker liksom makulering av pass på innehavarens begäran eller med dennes medgivande och utgör inte återkallelse i passlagens mening.

Andra stycket innebär — i analogi med 11 § — att i den mån förhållande som avses i första stycket inte utgör hinder mot innehav av pass med begränsad giltighet, passmyndigheten får förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde i stället för att återkalla passet. En förutsättning är att passinnehavaren begär det och att särskilda skäl föreligger för sådan åtgärd. Det förtjänar påpekas att svensk medborgare som uppehåller sig utomlands alltid har rätt att erhålla pass för direkt resa till Sverige (jfr 11 § andra stycket). I situationer där passmyndighet utom riket skall återkalla pass kan denna rättighet tillgodoses antingen genom att det tidigare passets giltighet begränsas till att avse en sådan direkt resa eller också genom att nytt pass — lämpligen då provisoriskt — med denna begränsning utfärdas. Om begäran om beränsning av giltighetstid eller giltighetsområde för pass framställs enligt 23 § skall sådan åtgärd vidtas av passmyndighet.

I *tredje stycket* föreskrivs att särskilt pass får återkallas när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre föreligger. Detta motsvarar vad som gäller f. n.

13 §

Paragrafen, som behandlar provisorisk återkallelse, har motsvarighet i 14 § tredje stycket PK.

I *första stycket* föreskrivs att återkallelse av pass, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, kan begränsas att gälla t. v. eller viss tid, högst sex månader. Skäl för en sådan begränsning av återkallelsebeslutet kan föreligga i olika situationer, t. ex. om vid återkallelse enligt 12 § första stycket 2 passinnehavaren inom kort kommer att uppnå 18 års ålder. När återkallelsen grundas på framställning enligt 22 § — dvs. framställning från övervakningsnämnd eller nämnd eller läkare inom den psykiatriska vården — skall enligt stycket återkallelsen vara provisorisk om det har begärts i framställningen. Passmyndigheten skall alltså inte i det fallet gå in i någon prövning av lämpligheten av att återkallelsen blir provisorisk.

Enligt *andra stycket* skall återkallelse tills vidare hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. I huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande ordning föreskrivs att passet skall återkallas slutligt, om hindret fortfarande består när sex månader har förflutit från återkallelsen.

När tiden för provisorisk återkallelse har gått till ända skall enligt *tredje stycket* innehavaren beredas tillfälle att återfå passet, om det inte har återkallats dessförinnan. Till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande ordning förutsätts ingen särskild ansökan från passinnehavaren om att återfå passet.

14 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i PK och UPK, regleras vilken passmyndighet som har befogenhet att besluta om återkallelse av pass eller om begränsning av giltighet för pass. Med viss avvikelse från promemoriaförslaget (11 §) innebär departementsförslaget att återkallelse eller begränsning av giltighet för pass får beslutas av passmyndigheten på den ort där passinnehavaren uppehåller sig vid ärendets upptagande eller den passmyndighet som har utfärdat passet.

Slutligen anges i paragrafen att det alltid ankommer på chefen för utrikesdepartementet att besluta om återkallelse av pass som har utfärdats av honom. Det har däremot inte ansetts nödvändigt att behålla den nuvarande befogenheten för utrikesministern att återkalla även pass som har utfärdats av annan svensk myndighet (jfr 10 § fjärde stycket UPK).

Omhändertagande av pass m. m.

15 §

Paragrafen, som behandlar omhändertagande av pass, motsvarar 12 § promemoriaförslaget, dock med vissa avvikelser och förtydliganden som har föranletts bl. a. av erinringar vid remissbehandlingen.

I *första stycket* anges att pass i vissa situationer får omhändertas av passmyndighet eller polisman. Att enligt departementsförslaget även polisman har tillagts befogenhet att omhänderta pass skall ses mot bakgrund av att det i de fall det här gäller ofta är nödvändigt att skyndsamt åtgärd vidtas och att därför besked från den som är behörig att fatta beslut på passmyndighetens vägnar inte alltid kan avvaktas. Omhändertas pass av polisman, bör det åligga denne att så skyndsamt som möjligt göra anmälan till passmyndigheten för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå. Bestämmelse härom kan meddelas som verkställighetsföreskrift.

Omhändertagande får enligt stycket till en början ske när passet har återkallats eller när dess giltighet skall begränsas (punkt 1 och 2). Stycket innebär vidare (punkt 3) att pass kan omhändertas när fråga om att återkalla passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas. Det gäller här sålunda fall där vårdnadshavare har begärt återkallelse av pass för underårig eller passinnehavaren misstänkts ämna undandra sig verkställighet av frihetsberövande påföljd enligt lagakraftvunnen dom. I sådana situationer kan f. n. omhändertagande av pass ske med stöd av 14 § fjärde stycket PK. Slutligen innebär stycket (punkt 4) att pass kan omhändertas när framställning om återkallelse eller begränsning av passets giltighet har beslutats av övervakningsnämnd eller annan myndighet som avses i 22 § och fara föreligger för att passinnehavaren lämnar landet innan beslutet vinner laga

kraft. Syftet med bestämmelsen är i första hand att motverka överklaganden i förhållningssyfte.

När återkallat pass har omhändertagits, skall det normalt inte återställas till den tidigare innehavaren. Undantag gäller vid provisorisk återkallelse (13 §). För övriga fall av omhändertagande ges i *andra stycket* av förevarande paragraf regler om när passet skall återställas till innehavaren. Enligt stycket skall pass som har omhändertagits för begränsning av giltigheten (första stycket 2) återställas så snart det har försetts med anteckning om begränsningen. Har passet omhändertagits enligt första stycket 3, skall passinnehavaren beredas tillfälle återfå passet inom en vecka efter omhändertagandet, om det inte har återkallats dessförinnan. Bestämmelsen har utformats med beaktande av att den nuvarande omhändertagandetiden för dessa fall — 48 timmar enligt 14 § fjärde stycket PK — av flera remissinstanser har ansetts vara alltför kort för att det skall vara möjligt att företa en verklig prövning av återkallelsefrågan. Slutligen föreskrivs att pass som har omhändertagits enligt första stycket 4 skall förvaras av passmyndigheten till dess att frågan om återkallelse har avgjorts slutligt.

Allmänt skall framhållas att en tillämpning av paragrafens föreskrifter om omhändertagande regelmässigt förutsätter antingen att passinnehavaren själv på anmodan tillhandahåller passet eller också att det annars är tillgängligt för polisman eller passmyndighet, t. ex. vid gränskontroll eller när passinnehavaren har berövats friheten. Paragrafen grundar inte någon befogenhet för polisen att företa husrannsakan, kroppsvisitation eller motsvarande åtgärd i syfte att komma i besittning av passet.

Vid remissbehandlingen har Sveriges advokatsamfund efterlyst regler om i vilka fall pass får omhändertas för personer som t. ex. vistas på institutioner av olika slag eller undergår kriminalvård i frihet. Jag vill för egen del anmärka att om någon skulle medföra pass vid intagning i exempelvis kriminalvårdsanstalt, det närmast är att betrakta som en ordningsfråga i vad mån han får inneha passet under vistelsen på anstalten. För kriminalvårdsanstalternas del skall frågan bedömas med tillämpning av 24 § lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt, där det föreskrivs bl. a. att intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, får inneha personliga tillhörigheter. Enligt vad jag har inhämtat tillämpas denna regel i allmänhet så att passet tas om hand och förvaras för den intagnes räkning i anstaltens förråd. Häremot synes någon invändning inte kunna riktas. På motsvarande sätt är frågan huruvida den som är tvångsvis intagen i annan institution får inneha pass att bedöma enligt de regler som gäller för institutionen i fråga. Jag anser därför inte att det finns skäl att i passlagen ta in regler med sikte på sådana fall. I övrigt vill jag påpeka att det enligt min mening inte är möjligt för övervakningsnämnd att med stöd av BrB:s regler meddela en föreskrift av innebörd att den som t. ex. är villkorligt frigiven skall lämna från sig sitt pass (jfr 26 kap. 15 § BrB).

Däremot kan, som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, reseförbud enligt RB förenas med det villkoret att den misstänkte skall lämna från sig sitt pass (jfr 25 kap. 2 § RB).

Jag vill avslutningsvis framhålla att om återkallat pass eller pass som av annat skäl skall omhändertagas av passmyndighet finns hos annan myndighet — t. ex. styresman för kriminalvårdsanstalt — det givetvis får anses åligga sistnämnda myndighet att på anmodan överlämna det till passmyndigheten.

16 §

När pass har återkallats eller annan omständighet som avses i 15 § första stycket föreligger, bör passinnehavaren givetvis vara skyldig att på anmodan överlämna passet till passmyndighet, om det inte omedelbart kan omhändertas av myndigheten. Denna skyldighet är f. n. straffsanktionerad i 15 § PK resp. 13 § UPK. Motsvarande straffsanktion har också föreslagits i promemorian (13 §). Som anförts i den allmänna motiveringen har emellertid en möjlighet för passmyndighet att utfärda vitesföreläggande i sådant fall ansetts erbjuda en mera effektiv sanktion än en straffbestämmelse. I enlighet härmed innebär denna paragraf att passmyndighet får förelägga vite, om passinnehavaren i fall som avses i 15 § första stycket underlåter att på anmodan överlämna passet till myndigheten. Det har ansetts böra ankomma på allmän domstol att pröva frågan om utdömande om sådant vite. Någon föreskrift som ger passmyndighet befogenhet att döma ut vite har sålunda inte tagits in i förslaget. Talan härom skall föras av åklagare enligt de allmänna bestämmelserna i 18 § lagen (1946: 804) om införande av nya rättegångsbalken.

Passtillstånd m. m.

17 §

Enligt *punkt 1* krävs passtillstånd för den som undergår kriminalvård i anstalt utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga. Av punktens avfattning framgår att den är tillämplig även i det fallet att påföljden är fängelse på livstid.

I *punkt 2* föreskrivs att passtillstånd också fordras för den som står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse eller som undergår vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering. Vid vård utom anstalt i sistnämnda båda fall står den dömda alltid under övervakning (jfr 29 kap. 12 § och 30 kap. 15 § BrB).

18 §

Enligt denna paragraf uppställs i vissa fall krav på passtillstånd för den som är intagen på sjukhus enligt LSPV eller inskriven i specialistsjuk-

hus med stöd av 35 § omsorgslagen eller utskrivnen på försök från sådant sjukhus.

Kravet på passtillstånd är undantagslöst endast i det fallet att sådana förhållanden föreligger som avses i 17 § andra stycket LSPV eller 42 § tredje stycket omsorgslagen. Det gäller här patient som har beretts vård på grund av domstols förordnande eller som under inflytande av psykisk sjukdom eller utvecklingsstörning har begått brott mot annans personliga säkerhet för vilket åtal inte har väckts. Bestämmelserna tar sikte även på patient som har varit intagen i kriminalvårdsanstalt för undergående av påföljd för brott och under tiden för anstaltsvården eller i samband med att denna upphört har intagits enligt LSPV eller inskrivits enligt 35 § omsorgslagen och inte skall föras åter till anstalten. Dessa patienter registreras redan enligt gällande föreskrifter i centralt polisregister hos rikspolisstyrelsen.

I övriga fall gäller kravet på passtillstånd bara om antingen överläkaren har gjort anmälan om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd eller också pass för patienten tidigare har återkallats på framställning av överläkare, utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda. Avsikten är att även anmälan resp. återkallelse som nu avses skall registreras centralt hos rikspolisstyrelsen.

19 §

Första stycket behandlar förutsättningarna för att passtillstånd skall få vägras i de fall som avses i 17 §, dvs. kriminalvårdsfallen. Enligt stycket får tillstånd vägras, om det skäligen kan antas att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden eller att en resa utomlands annars skulle motverka hans anpassning i samhället.

Den allmänna utgångspunkten för prövningen är i enlighet härmed att det för vägran av tillstånd förutsätts ett visst mått av sannolikhet för att passhinderande omständighet föreligger. Det kan sålunda inte generellt ställas upp något positivt krav på visad skötsamhet för att den som undergår kriminalvård skall få bifall till en passansökan. Å andra sidan bör det framhållas att förutsättningarna för prövningen kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, bl. a. vad slags brott den dömde har begått och vad som i övrigt är känt om hans aktuella situation. Som har anförts vid remissbehandlingen kan en särskilt noggrann prövning ofta vara motiverad i fall där sökanden har dömts för allvarlig vålds- eller narkotikabrottslighet.

Det är emellertid uppenbart att prövningen av risken att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa kan vara vansklig. I praktiken torde pass endast undantagsvis kunna vägras på denna grund i annat fall än när det är brottslighet med anknytning

till narkotika som kan befaras. Det är också i första hand med tanke på sådan brottslighet som bestämmelsen har utformats i denna del.

Vad angår prövningen av risken att den dömda skulle undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden, bör framhållas att bestämmelsen avser både verkställighet i kriminalvårdsanstalt och verkställighet i form av övervakning. Det bör dock understrykas att prövningen självfallet måste bli avsevärt mera restriktiv, om den dömda söker pass medan han alltså undergår påföljd i kriminalvårdsanstalt än om ansökan sker under övervakningstiden. Redan det förhållandet att ansökan görs under anstaltstiden kan nämligen ibland vara ägnat att inge en misstanke om att passet avses bli använt för obehörigt ändamål. Vid mera långvariga frihetsstraff synes det ofta vara motiverat att ställa upp ett krav på att speciella omständigheter skall föreligga för bifall till ansökan om passtillstånd som görs vid annan tidpunkt än omedelbart före villkorlig frigivning eller övergång till vård utom anstalt. Sådana omständigheter kan vara att sökande behöver pass för att få viss arbetsanställning.

Passtillstånd kan slutligen som nämnts vägras, när det skäligen kan antas att en resa utomlands skulle motverka den dömdes anpassning i samhället. Som konstaterats i den allmänna motiveringen syftar frivårdsarbetet ytterst till att anpassa den dömda i samhället. I de nu aktuella passtillståndsärendena är det därför naturligt att ta i beaktande de allmänna skötsamhetskrav som en villkorligt frigiven är underkastad enligt 26 kap. 14 § BrB och de särskilda föreskrifter som kan åläggas enligt 15 § samma kapitel. Motsvarande regler gäller för den som undergår skyddstillsyn eller är överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering (28 kap. 6 §, 29 kap. 7 § resp. 30 kap. 10 § BrB). Den allmänna förpliktelsen för den som undergår kriminalvård i frihet att iaktta skötsamhet och efter förmåga söka försörja sig ger utrymme för att avslå passtillstånd, när det av särskilda skäl kan befaras att den dömda skulle hemfalla åt allvarlig misskötsamhet i samband med en utlandsresa. Även vid denna prövning kan det antas att intresset av att motverka narkotikamissbruk i praktiken blir det dominerande skälet för passvägran. Har särskild föreskrift meddelats om exempelvis vistelseort, bostad, utbildning eller läkarvård, bör givetvis detta också beaktas vid prövningen. Men även om någon formell föreskrift inte har meddelats i sådant hänseende, kan den uppläggning och planering av frivårdsarbetet som har gjorts i det särskilda fallet stundom motivera att den dömda inte anses böra erhålla pass under övervakningstiden. I enlighet med vad jag har uttalat i den allmänna motiveringen bör däremot passvägran aldrig få tillgripas för att driva in skadestånd som ålagts den dömda genom domen.

Prövningen av fråga om passtillstånd i de nu avsedda fallen ankommer enligt *andra stycket* i första hand på styresman för kriminalvårdsanstalt, om sökanden är intagen i anstalt, och i annat fall på den skydds-

konsulent som har överinseende över övervakningen. Uppgiften får inte av styresmannen eller skyddskonsulenten delegeras till annan tjänsteman (jfr 27 och 37 §§ frivårdsförordningen, 1977: 329). Styresmannen eller skyddskonsulenten har alltid möjlighet att i tveksamt fall hänskjuta prövningen till övervakningsnämnden, och sådant hänskjutande är obligatoriskt, om tjänstemannen finner att passtillstånd inte bör meddelas. Självfallet är det en fördel om riktlinjer för bedömningen av frågan i vilka fall hänskjutande bör äga rum utformas av övervakningsnämnden och tjänstemännen i samråd.

20 §

I första stycket behandlas förutsättningen för att vägra passtillstånd för patient som är intagen på sjukhus enligt LSPV, inskriven i specialsjukhus enligt 35 § omsorgslagen eller utskrivna på försök från sjukhus som har angetts nu. Enligt stycket får passtillstånd vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten innehar pass. I allmänhet blir det sålunda fråga om överväganden av samma slag som när det gäller att bedöma frågan om särskilda föreskrifter bör meddelas patienten vid utskrivning på försök. Vidare kan självfallet beaktas risken för att patienten, om han får pass, avviker från sjukhuset eller underlåter att återvända dit, sedan tiden för tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområdet har gått ut.

En speciell fråga som har tagits upp av ett par remissinstanser är i vad mån särskilda principer bör tillämpas för patienter som har begått brott. Socialstyrelsen har ansett att det visserligen, bl. a. av kriminalpolitiska skäl, kan vara motiverat att passfrågan i de fall vården föranleds av att patienten har begått brott bedöms annorlunda än i övriga situationer. Samtidigt har styrelsen understrukit att skillnader bör föreligga endast i den mån de är sakligt berättigade. Utskrivningsnämnden för Malmöhus län har ansett det angeläget att utskrivningsnämnd på samma sätt som övervakningsnämnd skall kunna vägra passtillstånd, när det finns skäl till antagande att patienten skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa. Enligt nämndens uppfattning föreligger samma skäl att vägra pass för den som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet vare sig domstolen har överlämnat honom till kriminalvård eller till vård enligt LSPV eller omsorgslagen.

För egen del vill jag först erinra om att det enligt departementsförslaget inte i och för sig föreligger några skillnader mellan förutsättningarna för att vägra passtillstånd när det gäller å ena sidan situationer där vården föranleds av att patienten har begått brott och å andra sidan övriga vårdfall. Förslaget innebär i denna del däremot att en särskild prövning alltid förutsätts för den förstnämnda kategorin, medan en sådan prövning för den senare kategorin blir beroende av att överläkaren har gjort anmälan därom. I överensstämmelse med vad som uttalades under för-

arbetena till LSPV (jfr prop. 1966: 53 s. 197) vill jag också framhålla att parallelliteten med kriminalvården i dessa fall inte bör överbetonas. Jag ser emellertid för egen del det som ganska naturligt att risken att patienten skulle göra sig skyldig till brott i samband med en utlandsresa vägs in i bedömningen av passfrågan. Detta låter sig göra även med den utformning av första stycket som jag här har förordat.

Andra och tredje styckena innebär att i huvudsak samma beslutsordning som när det gäller t. ex. utskrivning enligt LSPV och omsorgslagen skall tillämpas vid avgörande av fråga om passtillstånd. Prövningen ankommer på överläkaren med rätt för denne att hänskjuta frågan till utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda. I fall där det ankommer på sådan nämnd att besluta om utskrivning skall enligt förslaget dock alltid även passfrågan avgöras av nämnden.

21 §

Paragrafen tar sikte på fall då den myndighet som prövar frågan om passtillstånd anser att sökanden inte bör inneha vanligt pass men däremot inte finner hinder möta mot att han får ett pass med begränsad giltighet, t. ex. för visst bestämt resmål som han har uppgett i ärendet. Enligt paragrafen finns då möjlighet att meddela passtillstånd men föreskriva att pass får utfärdas bara med begränsad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde. Paragrafen ger dock inte styresman eller skyddskonsulent befogenhet att föreskriva en sådan begränsning när denna skulle innebära att sökanden inte får bifall till sin ansökan. Om däremot ansökningen avser endast pass med begränsad giltighet, föreligger från denna synpunkt inte hinder mot att styresman eller skyddskonsulent meddelar passtillstånd. Tillståndet gäller då för ett pass med den begränsning som har angetts i ansökningen.

22 §

Paragrafen, som motsvarar 19 § promemoriaförslaget, behandlar försättningsarna för passåterkallelse för den som undergår kriminalvård eller vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen.

Enligt *första stycket* får övervakningsnämnd göra framställning om passåterkallelse när passinnehavare undergår kriminalvård som avses i 17 §. Det gäller alltså här fall där passinnehavaren antingen är intagen för kriminalvård i anstalt — bortsett från kortare fängelsestraff — eller också står under övervakning efter att ha dömts till skyddstillsyn eller villkorligt frigivits från fängelse eller är överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering. Framställning om passåterkallelse får beslutas på samma grunder som enligt 19 § första stycket får åberopas för vägran av passtillstånd, dvs. om det skäligen kan antas att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka

undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att en sådan resa annars skulle motverka hans anpassning i samhället.

Enligt promemoriaförslaget skulle övervakningsnämnd få ta upp fråga som nu avses endast på framställning av styresman för anstalt eller skyddskonsulent. Av skäl som har angetts i den allmänna motiveringen har någon sådan begränsning i vad avser nämndens möjlighet att ta upp frågan inte tagits in i departementsförslaget. Klart är emellertid ändå att det i första hand bör ankomma på styresman för anstalt resp. skyddskonsulent att bevaka hithörande frågor och i förekommande fall göra anmälan till nämnden. Det bör anmärkas att uppgift huruvida viss person innehar giltigt pass utan omgång kan erhållas från vilken lokal polismyndighet som helst.

Andra stycket innehåller bestämmelser som på motsvarande sätt ger överläkare, utskrivningsnämnd resp. beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda befogenhet att göra framställning om passåterkallelse när passinnehavaren är intagen på sjukhus enligt LSPV eller inskriven på specialsjukhus enligt 35 § omsorgslagen eller utskrivna på försök från sådant sjukhus. Även i dessa situationer gäller samma förutsättningar för att göra en sådan framställning som för att vägra passtillstånd.

Framställning om passåterkallelse i de här avsedda fallen är bindande för passmyndigheten. Ett beslut om framställning kan emellertid överklagas. I de verkställighetsföreskrifter som skall utfärdas bör lämpligen anges att framställningen skall expedieras först när beslutet har vunnit laga kraft men att passmyndigheten dock skall underrättas om beslutet redan dessförinnan, om fara föreligger att passinnehavaren lämnar riket (jfr 15 § 4).

Ett par remissinstanser har särskilt framhållit att det är angeläget att tillämpningen av reglerna om passtillstånd och passåterkallelse korresponderar, så att passåterkallelse i princip alltid sker för den som under motsvarande förutsättningar i övrigt inte skulle ha fått passtillstånd vid ansökan om nytt pass. Enligt min mening skulle emellertid detta vara att gå alltför långt. Som framgått uppställs visserligen enligt departementsförslaget samma förutsättningar för att vägra passtillstånd som för att i de nu avsedda fallen göra framställning om passåterkallelse. Samtidigt måste emellertid beaktas den praktiska skillnaden mellan de olika situationer som det här gäller. När någon som t. ex. undergår kriminalvård ansöker om nytt pass, utgör redan själva passansökningen ett påtagligt tecken på att den dömde har aktuella planer på att lämna landet. Man måste därför säkerligen räkna med att dessa situationer kommer att ägnas större uppmärksamhet i praktiken än när det i stället gäller att pröva om den som innehar pass skall få passet återkallat under påföljdstiden. Anledning finns ju över huvud taget inte att ingripa med passåterkallelse, om ingenting tyder på att den dömde har för avsikt att utnyttja passet under den aktuella tiden. Motsvarande synpunkter är givetvis

tillämpliga vad avser passprövningen för personer som undergår vård enligt LSPV eller omsorgslagen.

23 §

Enligt *första* meningen av denna paragraf får framställning om passåterkallelse begränsas till att avse provisorisk återkallelse på sex månader eller den kortare tid som anges i framställningen (jfr 13 §). Denna möjlighet kan utnyttjas t. ex. i det fallet att endast kort tid återstår av tiden för verkställighet av brottspåföljd men övervakningsnämnden ändå finner det nödvändigt att begränsa rätten till utlandsresa för den dömd. Vidare kan det, som socialstyrelsen har anfört, ofta vara lämpligt att tillgripa provisorisk återkallelse i fall där pass anses böra återkallas för den som undergår psykiatrisk vård. Jag har inte ansett tillräckliga skäl föreligga att i enlighet med ett förslag från hovrätten över Skåne och Blekinge öppna möjlighet för upprepade beslut om provisorisk återkallelse.

I analogi med den möjlighet som enligt 21 § föreligger att meddela tillstånd för pass med begränsad giltighet gäller enligt *andra* meningen att nämnd eller läkare kan föreskriva att passets giltighetstid skall förkortas eller att dess giltighetsområde skall begränsas i stället för att meddela föreskrift om återkallelse.

24 §

Paragrafen tar sikte på det fallet att pass av misstag har utfärdats utan att frågan om passstillstånd prövats trots att detta hade bort ske (jfr 14 § första stycket f PK). Om passmyndigheten får kännedom härom, åligger det myndigheten att göra anmälan till den nämnd eller den läkare som enligt 22 § prövar fråga om passåterkallelse. En förutsättning är dock självfallet att framställning om passåterkallelse enligt sistnämnda paragraf fortfarande kan göras och att alltså inte verkställigheten av påföljden eller övervakningen har upphört eller slutlig utskrivning från sjukhus eller specialistsjukhus har ägt rum.

Talan mot beslut i passärende m. m.

25 §

I *första stycket* slås fast att talan inte får föras mot passmyndighets beslut om föreläggande av vite enligt 16 §.

I överensstämmelse med vad som har förordats i den allmänna motiveringen innebär *andra stycket* att talan mot annat beslut av passmyndighet inom riket föres genom besvär hos länsstyrelsen. Med hänsyn främst till att enligt departementsförslaget pass kan omhändertas för längre tid än vad som förutsattes i promemorian har jag inte funnit skäl att i enlighet med promemoriaförslaget (22 §) ta in något förbud mot att överklaga beslut om omhändertagande av pass.

Tredje stycket gäller talan mot beslut som har meddelats av länsstyrelse som besvärinstans eller (bortsett från vitesföreläggande) passmyndighet utom riket som första instans. Talan mot sådant beslut får enligt stycket med visst undantag föras hos regeringen. Undantaget avser fall då beslut av länsstyrelse som besvärinstans grundas på att passstillstånd har vägrats eller på att framställning enligt 22 eller 23 § har gjorts hos passmyndigheten. I dessa fall har nämligen det materiella beslutet inte fattats av passmyndighet utan av övervakningsnämnd eller läkare eller nämnd inom den psykiatriska vården. Mot beslut av sådan nämnd eller läkare får enligt 26 § talan föras särskilt. Med hänsyn härtill har det ansetts tillräckligt att talan mot polismyndighetens beslut i de fall som nu avses kan föras hos länsstyrelse.

26 §

Paragrafen motsvarar 23 § promemorieförslaget. Enligt promemorians förslag skulle besvär över övervakningsnämnds beslut i passfråga få anföras hos den centrala nämnd för kriminalvård som i betänkandet SOU 1975: 16 har föreslagits inrättad för omprövning av övervakningsnämnds beslut i kriminalvårdsfrågor. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen finns emellertid inte nu förutsättningar för att med säkerhet bedöma huruvida en sådan centralnämnd kommer att vara inrättad när passlagen träder i kraft. Överprövningen av övervakningsnämndernas beslut i passfrågor bör därför som jag förut har anfört åtminstone t. v. ankomma på de nuvarande tre centrala nämnderna inom kriminalvården — kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden och interneringsnämnden — resp. på hovrätt beträffande den som undergår skyddstillsyn (jfr 37 kap. 7—9 §§ BrB).

I enlighet med vad som har anförts nu innebär *första stycket* av förevarande paragraf att talan mot beslut av övervakningsnämnd enligt passlagen förs genom besvär hos den centrala nämnd inom kriminalvården hos vilken klaganden skulle ha kunnat påkalla prövning av beslut som avses i 37 kap. 7 eller 9 § BrB eller den hovrätt hos vilken han skulle ha kunnat besvära sig över beslut som avses i 37 kap. 8 § samma balk.

Andra stycket innehåller besvärregler för fall där pass har vägrats eller framställning om passåterkallelse har beslutats beträffande någon som undergår vård enligt LSPV eller omsorgslagen. I överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen innebär reglerna att talan mot överläkares beslut enligt passlagen förs genom besvär hos utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda. Mot sådan nämnds beslut får talan inte föras i fall där nämnden har prövat besvär över överläkares beslut. Om emellertid nämnden har prövat passfrågan i första instans, får talan mot beslutet föras genom besvär hos psykiatriska nämnden. Mot beslut av överläkare som endast avser anmälan enligt 18 § får enligt stycket talan inte föras.

27 §

I paragrafen anges att talan inte får föras mot beslut enligt passlagen som har meddelats av central nämnd inom kriminalvården, hovrätt eller psykiatriska nämnden.

28 §

I paragrafen anges att beslut som meddelas av passmyndighet eller länsstyrelse omedelbart länder till efterrättelse. Paragrafen motsvarar vad som f. n. gäller enligt 14 § femte stycket PK och 11 § andra stycket UPK.

Särskilda bestämmelser

29 §

F. n. följer av allmänna principer att regeringen har möjlighet att meddela dispens från bestämmelserna i passkyldighetskungörelsen, PK och UPK (jfr 11 kap. 12 § RF). Enligt 14 § andra meningen UPK gäller vidare att chefen för utrikesdepartementet kan för särskilda fall eller förhållanden medge avvikelse från UPK.

Den möjlighet att i specialfall medge dispens från bestämmelserna i passregleringen som sålunda föreligger bör behållas. I det föregående har berörts några fall då en dispensmöjlighet kan tänkas bli utnyttjad i praktiken. Det förekommer t. ex. någon gång att passökande begär tillåtelse att få ersätta passfotografi med fingeravtryck under återopande av att han av religiösa skäl är förhindrad att fotografera sig. Ett annat fall kan vara att utländsk medborgare, som är bosatt i Sverige men tillfälligt uppehåller sig utomlands, har förlorat svenskt främlingspass och därför behöver provisoriskt pass för att kunna resa tillbaka till Sverige. Slutligen kan utomordentliga förhållanden i annan stat motivera att avsteg i vissa fall måste göras från passlagen.

Med hänsyn till det nu anförda har i förevarande paragraf föreskrivits att regeringen eller chefen för utrikesdepartementet får medge avvikelse från passlagen. I syfte att markera att regeringen eller chefen för utrikesdepartementet inte avses få bestämma om avvikelse som innebär att strängare villkor än vad som följer av föreskrifterna i passlagen ställs upp för erhållande eller behållande av pass, har uttryckligen angetts att avvikelsen skall vara till förmån för sökande eller passinnehavare.

30 §

Enligt paragrafen bemyndigas regeringen att, om riket är i krig eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, genom förordning meddela föreskrifter om pass, som begränsar rätten till pass för värnpliktiga eller civilförsvarspliktiga eller som annars fordras av hänsyn till rikets försvar

eller dess säkerhet i övrigt. Bemyndigandet, som har kommenterats i den allmänna motiveringen, grundas på 13 kap. 6 § regeringsformen.

Övergångsbestämmelserna

Av skäl som har angetts i den allmänna motiveringen förordas att passlagen får träda i kraft den dag regeringen bestämmer. En föreskrift härom har tagits in i *första stycket*, där det också föreskrivs att PK, UPK och passkyldighetskungörelsen skall upphöra att gälla vid ikraftträdande. Självfallet avses därvid att verkställighetsföreskrifter, som ersätter de delar av nuvarande passreglering vilka inte täcks av passlagen, skall träda i kraft samtidigt som den nya lagen.

I stycket anges vidare att äldre bestämmelser gäller i fråga om passansökan som har gjorts före ikraftträdandet. Ansökan om pass som vid ikraftträdandet är anhängig hos länsstyrelse skall alltså slutbehandlas av denna. I fråga om sådana passansökningar är PK resp. — då ansökan gjorts utomlands — UPK alltjämt tillämpliga.

Enligt *andra stycket* gäller passlagens bestämmelser om återkallelse och begränsning av giltighetstid för pass samt den reglering som har samband därmed också beträffande pass som har utfärdats före ikraftträdandet. I fråga om pass som har utfärdats av länsstyrelse skall dock vad som i 14 § första stycket andra meningen föreskrivs om beslutsbefogenhet för den passmyndighet som utfärdat passet i stället gälla polisstyrelsen i länsstyrelsens residensort.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till passlag.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

PM
MED FÖRSLAG TILL
PASSLAG

Innehållsförteckning

Förslag till passlag	
1 Inledning	
2 Gällande ordning m. m.	
2.1 Nuvarande passregler i huvuddrag	
2.2 Passkontrollen	
2.3 Nordisk rätt	
2.3.1 Danmark	
2.3.2 Finland	
2.3.3 Norge	
3 Principerna för en ny reglering	
4 Passmyndigheter m. m.	
4.1 Gällande föreskrifter	
4.2 Frågans tidigare behandling	
4.3 Överväganden och förslag	
5 Passhinder	
5.1 Passhinder för misstänkta och efterlysta m. fl.	
5.1.1 Gällande föreskrifter	
5.1.2 Tidigare ändringsförslag	
5.1.3 Överväganden och förslag	
5.2 Passhinder för personer som undergår kriminalvård	
5.2.1 Gällande föreskrifter	
5.2.2 Tidigare ändringsförslag m. m.	
5.2.3 Överväganden och förslag	
5.3 Passhinder för personer som tagits in för slutna psykiatrisk vård m. m.	
5.3.1 Gällande föreskrifter	
5.3.2 Överväganden och förslag	
5.4 Passhinder av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl	
5.4.1 Gällande föreskrifter	
5.4.2 Överväganden och förslag	
5.5 Passhinder vid misstanke om obehörig användning av pas- set m. m.	
5.5.1 Gällande föreskrifter	
5.5.2 Överväganden och förslag	
5.6 Vissa övriga passhinder	
5.7 Särskilda frågor beträffande passhinder för personer som vistas utomlands	
5.7.1 Gällande föreskrifter	
5.7.2 Överväganden och förslag	
6 Talan mot beslut i passärendet	
6.1 Gällande föreskrifter	
6.1.1 Beslut av passmyndighet	
6.1.2 Beslut av övervakningsnämnd eller läkare	
6.2 Tidigare ändringsförslag	
6.2.1 Beslut av passmyndighet	
6.2.2 Beslut av övervakningsnämnd eller läkare	
6.3 Överväganden och förslag	

7	Straffbestämmelser	
7.1	Gällande föreskrifter	
7.2	Överväganden och förslag	
8	Utskrift av pass och förfarandet i passärenden	
9	Kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass	
9.1	Gällande föreskrifter	
9.2	Överväganden och förslag	
10	Kostnader och rationaliseringsvinster	
11	Ikraftträdande	
12	Specialmotivering ¹	

¹ Avsnittet har uteslutits här.

Förslag till

Passlag

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller i fråga om pass för svensk medborgare, där annat ej anges.

Om skyldighet för utlänning, som ankommer till Sverige eller uppehåller sig här, att vara försedd med pass och om i vilka fall svensk myndighet får utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning finns särskilda bestämmelser.

2 § Svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla pass, om annat ej följer av denna lag. Pass får återkallas endast på grunder som anges i lagen.

3 § Svensk medborgare får ej resa ut ur riket utan att inneha giltigt pass. Vad som sagts nu gäller dock ej

1. på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han har luftfartscertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i annat land än Sverige,

4. utresa till Danmark, Finland, Island eller Norge.

4 § Pass utfärdas av passmyndighet. Passmyndighet inom riket är polismyndigheten. Passmyndighet utom riket är beskickningschef, lönad konsul samt sådan olönad konsul som chefen för utrikesdepartementet förordnar.

Pass får utfärdas även av chefen för utrikesdepartementet. På sådant pass har 5—10 och 12—26 §§ ej tillämpning.

Rikspolisstyrelsen eller annan myndighet som regeringen bestämmer för ett centralt passregister.

Passansökan

5 § Passansökan göres hos passmyndighet. Ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen, om annat ej följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I enlighet med närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer är sökanden skyldig att i samband med passansökan ge in fotografier samt att styrka sina personuppgifter, sitt svenska medborgarskap och sin identitet.

Har pass förut utfärdats för sökanden och ej förstörts eller förkommit, skall det i samband med ansökningen ges in för makulering, om ej särskilda skäl föranleder annat.

6 § I fall som anges i 14 och 15 §§ fordras särskilt tillstånd som förutsättning för bifall till passansökan (passtillstånd).

Om passtillstånd fordras för sökanden, skall passmyndigheten så snart det kan ske göra anmälan härom till den som enligt 16 eller 17 § skall pröva frågan om tillstånd. Pass får i sådant fall ej utfärdas, innan frågan om passtillstånd har avgjorts.

Giltighetstid för pass

7 § I den mån annat ej följer av denna lag eller av föreskrift som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas pass att gälla för en tid av tio år eller, om passökanden ej har fyllt aderton år, fem år.

Hinder mot bifall till passansökan

8 § Passansökan skall avslås, om

1. bestämmelserna i 5 § ej har iakttagits,
2. ansökningen avser barn under aderton år och barnets vårdnadshavare ej har medgivit den samt synnerliga skäl ej föreligger att ändå bifalla ansökningen,
3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken,
4. sökanden är efterlyst och skall omedelbart gripas eller annars omhändertagas vid anträffandet,
5. sökanden har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandra sig verkställigheten,
6. passtillstånd fordras för sökanden och sådant tillstånd har vägrats genom beslut som vunnit laga kraft,
7. det finns skälig anledning antaga att sökanden bedriver eller utomlands skulle bedriva verksamhet som är till men för rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt,
8. ansökan sker inom tre år från beslut om återkallelse enligt 9 § första stycket 7 av sökandens pass och det finns sannolika skäl att antaga, att sökanden ämnar missbruka även det nya passet genom att låta annan förfoga över det.

I den mån hinder som avses i första stycket ej möter mot att sökanden erhåller pass med begränsad giltighet skall passmyndigheten dock, i stället för att avslå ansökningen, utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde, om sökanden begär det. Uppehåller sig sökanden utomlands, skall passmyndigheten alltid på begäran utfärda pass för direkt resa till Sverige.

Återkallelse av pass m. m.

9 § Passmyndighet skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap,
2. passet avser barn under aderton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av bägge föräldrarna, en av dem begär att det skall återkallas samt synnerliga skäl ej föreligger mot återkallelse,

3. passinnehavaren genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandraga sig verkställigheten,

4. föreskrift om att passet skall återkallas har meddelats enligt 19 § och beslutet har vunnit laga kraft,

5. sådana omständigheter föreligger som enligt 8 § första stycket 7 skulle utgöra hinder för passinnehavaren att få nytt pass,

6. annat hinder mot bifall till passansökan än som avses i 21 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

7. passinnehavaren har låtit annan förfoga över passet och särskilda skäl ej föreligger mot återkallelse.

Har passinnehavaren lämnat Sverige i strid mot föreskrift enligt svensk lag, får passet återkallas även om fall som avses i första stycket ej föreligger.

I den mån förhållande som avses i första eller andra stycket ej utgör hinder mot innehav av pass med begränsad giltighet, får passmyndigheten i stället för att återkalla passet förkorta dess giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde, om passinnehavaren begär det.

10 § Om det har föreskrivits enligt 20 § eller i annat fall är lämpligt, skall passet återkallas endast tills vidare (provisorisk återkallelse). Har passet återkallats provisoriskt, skall det på ansökan av passinnehavaren återställas inom sex månader från passmyndighetens beslut, om hindret mot innehav av pass därvid har upphört. Om passet ej återställs, skall det återkallas slutligt.

11 § Om återkallelse eller om åtgärd som avses i 9 § tredje stycket beslutar passmyndigheten på den ort inom riket där passinnehavaren har sitt hemvist eller på den ort utom riket där han vistas. Sådan fråga får också avgöras av den passmyndighet, hos vilken passinnehavaren gjorde ansökan om passet. Chefen för utrikesdepartementet beslutar dock i fråga om återkallelse av pass som har utfärdats av honom.

12 § Uppkommer fråga om att återkalla pass enligt 9 § första stycket 2 eller 3, får polismyndighet omhändertaga passet, om det föreligger fara för att passinnehavaren reser ut ur riket innan beslut om återkallelse hinner meddelas. Passet skall inom 48 timmar efter omhändertagandet återställas till innehavaren, om det ej har återkallats dessförinnan.

Har enligt 19 § föreskrivits att pass skall återkallas och föreligger fara för att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslutet vinner laga kraft, får polismyndighet omhändertaga passet eller anmoda innehavaren att överlämna det till myndigheten. Polismyndigheten får i sådant fall förvara passet till dess frågan om återkallelse har avgjorts slutligt.

13 § När passmyndighet har beslutat att återkalla pass eller begränsa dess giltighet, är passinnehavaren skyldig att på anmodan överlämna passet till den myndighet som har fattat beslutet eller annan passmyndighet.

Första stycket har motsvarande tillämpning, om polismyndighet med stöd av 12 § andra stycket har anmodat passinnehavaren att överlämna passet till myndigheten.

Passtillstånd m. m.**14 § Passtillstånd fordras för den som**

1. undergår kriminalvård i anstalt, utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning ej kan komma i fråga,

2. undergår skyddstillsyn eller är villkorligt frigiven från fängelse eller överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering, dock endast om han till följd härav står under övervakning.

15 § Passtillstånd fordras vidare för den som är intagen på sjukhus enligt lagen (1966: 293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall, inskriven i specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller utskrivna på försök från sjukhus som nu har angivits, dock endast om

1. överläkaren vid sjukhuset har gjort anmälan hos rikspolisstyrelsen om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd,

2. intagningen eller inskrivningen har ägt rum under förhållanden som avses i 17 § andra stycket lagen om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall eller 42 § tredje stycket lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, eller

3. för sökanden tidigare utfärdat pass efter intagningen eller inskrivningen har återkallats på grund av föreskrift enligt 19 § andra stycket.

16 § I fall som avses i 14 § får passtillstånd vägras, om det finns sannolika skäl att antaga, att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att en resa utomlands annars skulle motverka hans anpassning i samhället. Är sökanden intagen i kriminalvårdsanstalt, får passtillstånd dessutom vägras, om det finns sannolika skäl att antaga, att han skulle söka undandraga sig fortsatt verkställighet av påföljden.

Fråga om passtillstånd enligt första stycket prövas i första hand för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt av styresmannen för anstalten och i annat fall av skyddskonsulenten hos den övervakningsnämnd, som handhar övervakningen. Finner styresmannen eller skyddskonsulenten att tillstånd ej bör meddelas, skall han med eget yttrande hänskjuta frågan till övervakningsnämnden för avgörande.

17 § I fall som avses i 15 § får passtillstånd vägras, om det finns sannolika skäl att antaga, att en resa utomlands skulle innebära fara för patienten själv eller annan. Detsamma gäller, om det finns sannolika skäl att antaga, att patienten skulle avvika från sjukhuset eller underlåta att återvända dit sedan tiden för tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområdet har gått ut.

Fråga om passtillstånd enligt första stycket prövas i första hand av överläkaren vid sjukhuset. Finner denne att tillstånd ej bör meddelas, skall han med eget yttrande hänskjuta frågan till utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda för avgörande.

Fordras passtillstånd för sökanden enligt såväl 14 som 15 § prövas frågan endast enligt denna paragraf.

18 § I passtillstånd som meddelas av övervakningsnämnd, utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda kan föreskrivas att pass får utfärdas endast med begränsad giltighet.

19 § Undergår passinnehavare kriminalvård som anges i 14 §, får övervakningsnämnden föreskriva att passet skall återkallas. Bestämmelserna i 16 § första stycket har därvid motsvarande tillämpning. Fråga om föreskrift som nu angivits får övervakningsnämnden upptaga endast på framställning av skyddskonsulent eller styresman för anstalt eller på anmälan av passmyndighet enligt 21 §.

Undergår passinnehavare sjukvård som anges i 15 §, får utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda föreskriva att passet skall återkallas. Bestämmelserna i 17 § första stycket har därvid motsvarande tillämpning.

20 § Föreskrift enligt 19 § får begränsas till att avse provisorisk återkallelse, varvid viss tid, som understiger sex månader, skall anges i beslutet. I stället för återkallelse får föreskrivas åtgärd som avses i 9 § tredje stycket.

21 § Får passmyndighet kännedom om att pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna i 14 eller 15 § om passtillstånd, skall passmyndigheten omedelbart göra anmälan till den nämnd som får meddela föreskrift om passåterkallelse.

Talan mot beslut i passärende m. m.

22 § Mot polismyndighets beslut enligt 12 § får talan ej föras. Talan mot annat beslut av polismyndighet enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot beslut enligt denna lag av länsstyrelse eller passmyndighet utom riket föres hos regeringen genom besvär. Grundas länsstyrelsens beslut på att passtillstånd har vägrats eller på att föreskrift enligt 19 eller 20 § har meddelats, får talan dock ej föras mot beslutet.

23 § Mot beslut av övervakningsnämnd enligt denna lag föres talan hos centralnämnden för kriminalvård genom besvär.

Talan mot beslut enligt denna lag av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda föres hos psykiatriska nämnden genom besvär.

Mot beslut av centralnämnden för kriminalvård eller psykiatriska nämnden får talan ej föras.

24 § Beslut som enligt denna lag meddelas av passmyndighet eller länsstyrelse länder omedelbart till efterrättelse.

Straffbestämmelse

25 § Den som bryter mot 13 § dömes till böter.

Särskilda bestämmelser

26 § I enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får, förutom vanligt pass, utfärdas

1. kollektivpass för gemensam resa under särskild reseledning,

1 Inledning

I Sverige, liksom i flertalet andra länder, fanns i gamla tider ett strängt genomfört passtväng. Detta gällde inte bara vid resa till utlandet eller inresa till Sverige utan också vid resa mellan inrikes orter. Detta passtväng upphävdes år 1860. Under de närmaste följande decennierna uppställdes krav på pass endast för personer som frigivits från straffarbete e. d. Det generella passtväng för resa utom Sverige återinfördes emellertid under första världskriget. År 1929 avskaffades passtväng för medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige vid resor i nämnda länder. I stället infördes en enklare legitimationshandling, det s. k. nordiska resekortet. Kort efter utbrottet av andra världskriget återinfördes passtväng mellan de nordiska staterna för att återigen upphävas år 1952 (för Islands del år 1955).

Under andra världskriget tillkom de tre grundläggande passförfattningarna, nämligen kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid resa ur riket innehava giltigt pass (ändrad senast 1958: 127, passkyldighetskungörelsen), passkungörelsen (1940: 471, ändrad senast 1971: 33, PK) samt utrikesförvaltningens passkungörelse (1940: 548, ändrad senast 1971: 34, UP). Passkyldigheten, rätten att erhålla pass och förfarandet i passärenden regleras för svenska medborgare fortfarande i dessa författningar, vars bestämmelser emellertid i olika sammanhang har reviderats.

I passkyldighetskungörelsen har det principiella förbudet att lämna riket utan att inneha pass kommit till uttryck. Enligt kungörelsen får sålunda svenska medborgare — bortsett från vissa särskilda personkategorier — inte resa ut ur riket till annat land än Danmark, Finland, Island eller Norge utan att ha giltigt pass. PK innehåller bl. a. föreskrifter om vilka omständigheter som utgör hinder mot utfärdande av pass och grunder för återkallelse av pass. I PK regleras också förfarandet i passärenden. Enligt PK är i regel länsstyrelse passmyndighet vid utfärdande av pass inom landet. Föreskrifterna i UP avser förfarandet vid utfärdandet av pass på svenska beskickningar och konsulat, liksom också vilka omständigheter som utgör passhinder i sådana fall.

Frågan om regleringen av rätten för svensk medborgare att resa utomlands togs med anledning av motioner i ämnet upp vid 1970 års riksdag. I det utlåtande som första lagutskottet avgav i detta sammanhang (1LU 1970: 10) framhölls det som önskvärt att ett förslag till lag om svensk medborgares rätt att lämna landet förelades riksdagen. En sådan lag borde för att få ett reellt innehåll ange de grunder på vilka utresa kan vägras och möjligheten till prövning i högre instans av sådan vägran. Utskottet framhöll emellertid att även i fortsättningen åtskilliga av

de regler som nu finns i PK — bl. a. de som avser förfarandet vid utfärdande av pass — torde kunna meddelas i administrativ ordning. Utskottet hemställde att vad som sålunda anförts om lagstiftning rörande rätten för svensk medborgare att resa ur riket skulle bringas till Kungl. Maj:ts kännedom. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1970: 88).

Vid 1972 års riksdag fattades ett principbeslut angående den framtida handläggningen av passärenden (prop. 1972: 1 bil. 4 s. 17—25, JuU 1972: 4, rskr 1972: 46). Beslutet går ut på att passärendena skall överföras från länsstyrelserna till polisväsendet, varvid den lokala polismyndigheten blir passmyndighet. Enligt beslutet skall i samband härmed införas ett ADB-system för handläggningen av passärendena, vilket avses få till följd att preliminär passhinderprövning och utskrift av pass kan ske på maskinell väg.

I olika sammanhang har även aktualiserats frågan om en materiell översyn av den nuvarande passregleringen liksom vissa med denna reglering sammanhängande frågor om förutsättningar för utreseförbud m. m.

2 Gällande ordning m. m.

2.1 Nuvarande passregler i huvuddrag

Som har nämnts inledningsvis innehåller passkyldighetskungörelsen en regel som, med vissa undantag, förbjuder svenska medborgare att resa ut ur riket till annat än nordiskt land utan att inneha giltigt pass. Den som bryter häremot kan dömas till böter eller vid försvarande omständigheter till fängelse i högst sex månader. Även försök är straffbart. Undantagna från passkyldighet är följande personkategorier, nämligen: a) statlig befattningshavare under tjänsteutövning, b) på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänsteutövning ombord på fartyget, c) sådan medlem av besättning på luftfartyg, som innehar luftfartygscertifikat eller därmed jämförlig handling, under tjänstgöring ombord på luftfartyget, d) fiskare under yrkesutövning i annat fall än som avses vid b) samt e) kvinna som har blivit medborgare i annat land genom giftermål.

PK innehåller dels föreskrifter om utfärdande av pass och handläggningen i övrigt av passärenden, dels bestämmelser om passhinder och återkallelse av pass. Pass åt svensk medborgare för utrikes resa skall enligt PK inom riket utfärdas av länsstyrelsen. Efter samråd med vederbörande länsstyrelse kan dock rikspolisstyrelsen (RPS) bestämma att för ort som inte utgör länsstyrelsens residensort pass får utfärdas av polismyndigheten i länsstyrelsens ställe. Sådant beslut har meddelats i fråga om sex polismyndigheter. Myndighet som sålunda har befogenhet att ut-

färda pass kallas i PK passmyndighet. Enligt PK får vidare även chefen för utrikesdepartementet utfärda pass åt svensk medborgare för utrikes resa. På sådant pass har emellertid de särskilda bestämmelserna i kungörelsen i princip inte tillämpning.

Beträffande själva förfarandet i passärenden gäller enligt PK bl. a. att den som ansöker om pass skall inställa sig personligen inför passmyndighet eller polismyndighet eller på polisstation, där passansökningar får mottas. Ansökan om pass görs i praktiken regelmässigt hos polismyndigheten i sökandens hemort. Polismyndigheten verkställer utredning i syfte att utröna om passhinder föreligger. I 6 § PK anges vilka omständigheter som kan föranleda avslag på passansökan. Det är här bl. a. fråga om fall då sökanden är efterlyst eller underkastad reseförbud eller då det finns skäl att anta att han ämnar dra sig undan verkställighet av frihetsberövande påföljd, bedriver verksamhet som är skadlig för svenska statsintressen eller tänker använda passet för obehörigt ändamål. För vissa personer krävs vidare särskilt medgivande för att pass skall få utfärdas. Den som står under övervakning efter att ha dömts till brottspåföljd måste sålunda ha medgivande från övervakningsnämnden. Är sökanden tvångsintagen för sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus, krävs att vederbörande läkare medger ansökningen.

Är inte polismyndigheten själv passmyndighet, sänds ansökningen jämte polismyndighetens yttrande till länsstyrelsen, som prövar om pass skall utfärdas. Det färdiga passet utlämnas ofta till sökanden genom polismyndighetens försorg.

Inlämnas ansökan om pass direkt till länsstyrelsen, remitteras ansökningen till polismyndigheten i sökandens hemort för yttrande. Polismyndigheten verkställer då utredning på nyss angivet sätt.

År 1975 gjordes drygt 690 000 ansökningar om pass. Av dessa inlämnades omkring 550 000 till lokal polismyndighet och resten, ca 140 000, direkt till länsstyrelsen. Antalet avslagna passansökningar brukar uppgå till ett 100-tal om året.

Passmyndighet prövar också frågor om återkallelse av pass. Grunderna för återkallelse av pass anges i 14 § PK. Vissa av de omständigheter som utgör passhinder kan i motsvarande situationer leda till återkallelse av redan utfärdat pass.

Passmyndighet skall föra register över utfärdade pass. Dessutom skall RPS föra ett centralt passregister för hela landet.

År 1971 förlängdes giltigheten för vanligt pass åt personer som fyllt 18 år från fem till tio år. För kollektivpass — som under vissa förutsättningar får utfärdas för deltagare i gemensam utrikesresa under särskild reseledning — är längsta giltighetstiden sex månader.

UP behandlar förutsättningarna för och förfarandet vid utfärdandet av pass för svensk medborgare utomlands. Behörig att utfärda pass enligt UP är beskickningschef, lönad konsul och i mån av särskilt förord-

nande även olönad konsul. Förutom vanligt pass som får utfärdas endast till svensk medborgare får enligt UP provisoriskt pass utfärdas när sökandens svenska medborgarskap inte är styrkt eller annars särskilda skäl föreligger. Liksom enligt PK får vidare kollektivpass utfärdas. Vissa av de omständigheter som enligt PK utgör passhinder medför enligt UP skyldighet eller befogenhet för passmyndigheten att vägra pass för annat ändamål än direkt resa till Sverige. Pass för annat ändamål får enligt UP vägras också i vissa andra situationer, såsom när sökanden har lämnat Sverige utan att enligt gällande föreskrifter ha rätt att göra det eller när det finns skäl att anta att han saknar tillräckliga medel för att försörja sig på ärligt sätt i utlandet. Återkallelse av utfärdat pass får ske bl. a. om passmyndighet får kännedom om omständighet som skulle ha föranlett myndigheten att vägra passets utfärdande. I stället för att återkalla passet får myndigheten förkorta dess giltighet eller begränsa dess giltighetsområde.

En person får i princip inneha endast ett giltigt pass. Den som ansöker om nytt pass är därför i regel skyldig att lämna in tidigare pass för makulering, om det inte har förstörts eller kommit bort. I vissa speciella fall får emellertid s. k. extra pass utfärdas. Detta gäller t. ex. när en person i internationell verksamhet samtidigt med viss utlandsresa måste ha sitt ordinarie pass inlämnat hos utländsk myndighet för att få visering eller uppehållstillstånd för annan resa. Extra pass får i allmänhet inte ges längre giltighet än ett år. Grundbestämmelserna om extra pass finns i ett Kungl. brev den 17 mars 1950.

Närmare anvisningar för handläggning av passärenden har såvitt gäller passmyndigheterna inom landet fastställts av RPS med stöd av 16 § PK. För utrikesförvaltningen gäller i stället passanvisningar som har fastställts av chefen för utrikesdepartementet med stöd av 14 § UP. Sistnämnda paragraf ger vidare chefen för utrikesdepartementet behörighet att för särskilda fall eller förhållanden medge avvikelser från föreskrifterna i UP. Av de allmänna besvärsmåttbestämmelserna i polisinstruktionen (1972: 511) och allmänna verksstadgan (1965: 600) framgår att talan mot beslut av polismyndighet, när denna är passmyndighet, förs hos länsstyrelsen och att talan mot länsstyrelsens beslut i passärende förs hos regeringen. Mot beslut av passmyndighet enligt UP förs talan direkt hos regeringen.

Skyldigheten för utlänning som kommer till Sverige eller uppehåller sig här att vara försedd med pass regleras inte i de nu redovisade passförfattningarna. Enligt 4 § utlänningslagen (1954: 193) ankommer det på regeringen att meddela föreskrifter härom liksom också att bestämma vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass samt att föreskriva i vilka fall svensk myndighet får utfärda pass för politisk flykt eller annan utlänning. Med stöd härav har i fråga om utläningar allmänna passföreskrifter meddelats i 2—11 §§ utlänningskungö-

relsen (1969: 136). Med stöd av andra bemyndiganden har bestämmelser om utfärdande av resedokument eller kollektivpass för vissa fall meddelats i särskilda författningar (SFS 1955: 29, 1962: 22, 1965: 273 och 1968: 273).

2.2 Passkontrollen

Genom överenskommelsen om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (passkontrollöverenskommelsen, SÖ 1958: 24, senast ändrad SÖ 1973: 43) har ett gemensamt nordiskt passkontrollområde tillskapats. Passkontrollöverenskommelsen, som trädde i kraft den 1 maj 1958, innebär att reguljär passkontroll inte längre sker vid de internordiska gränserna utan endast vid det nordiska områdets yttergränser. Med nordisk yttergräns förstås i överenskommelsen inte bara landgräns mellan nordisk stat och icke-nordisk stat utan också i nordisk stat belägen hamn och flygplats som har förbindelse med icke-nordisk stat. Den stat som verkställer passkontrollen gör detta på alla de nordiska staternas vägnar och skall i förekommande fall avvisa utläningar även i annan nordisk stats intresse. Överenskommelsen är sålunda inriktad i främsta rummet på utlänningskontrollen, men den innefattar förpliktelser för staterna att företa inte bara inresekontroll utan också utresekontroll. Enligt de riktlinjer som gäller för utresekontrollen skall passkontrollant noggrant granska den resandes pass samt, om särskild anledning föreligger, undersöka om den resande är efterlyst eller om det annars finns skäl att vägra honom utresa.

Nordiska rådet har vid sin 17:e session år 1969 antagit en rekommendation (2/1969) vari hemställs till de nordiska regeringarna att den regelmässiga utgående passkontrollen vid flygplatser avskaffas samt att man överväger avskaffandet av utgående passkontroll även vid övriga gränser. Den i rekommendationen väckta frågan har senare behandlats inom nordiska kommittén (Ju 1968: 17) för utlänningslagstiftning, varvid man från finsk och svensk sida motsatt sig ett avskaffande av passkontrollen vid utresa. Vid förhandlingar under år 1971 mellan experter från de nordiska länderna angående vissa ändringar i passkontrollöverenskommelsen antogs ett gemensamt uttalande om att frågan om slopandet av passkontrollen vid utresa inte skulle tas upp t. v.

2.3 Nordisk rätt

2.3.1 Danmark

Danska medborgare är underkastade passtvang vid utresa från Danmark till utomnordiskt land liksom också vid inresa till Danmark från sådant land. Att överträda passskyldigheten är straffbart.

Pass utfärdas inom landet av polismyndighet. Polismyndigheten får avslå passansökan eller återkalla utfärdat pass i följande fall:

1) för den som är misstänkt för brott som kan antas medföra frihetsstraff, såvida det finns fog för antagande att han kommer att undandra sig ansvar genom att resa utomlands eller stanna kvar i utlandet,

2) för den som är dömd till frihetsstraff som inte är verkställt eller har dömts till böter e. d. som inte har betalats och för vilka säkerhet inte heller har ställts, såvida det finns fog för antagande att han kommer att undandra sig ansvar genom att resa utomlands eller stanna kvar i utlandet, eller

3) när utresan skulle strida mot sådana bestämmelser i lagstiftningen som har till syfte att säkerställa att en person stannar kvar i landet till dess att han har uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild.

För den som är villkorligt frigiven och står under övervakning får pass inte utfärdas, om inte samråd med övervakningsmyndigheten har ägt rum.

Den som har vägrats pass eller fått sitt pass återkallat har rätt att begära överprövning hos allmän domstol. Om pass återkallas för den som uppehåller sig utomlands, skall polismyndigheten självmant hänskjuta ärendet till domstol för fastställelse, innan beslutet får verkställas.

2.3.2 Finland

I Finland gäller passtväng för utresa till utomnordiskt land. Passtväng är inte straffsanktionerat.

Pass utfärdas inom landet av polismyndigheten. Pass får inte utfärdas åt den som med skäl kan antas komma att utomlands utöva verksamhet som äventyrar statens säkerhet eller skadar dess intressen eller som annars på sannolika skäl kan antas komma att ägna sig åt brottslig verksamhet. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott, ogulden ersättning till staten m. m. eller som har ålagts reseförbud e. d. eller skall tas in i arbetsinrättning. Värnpliktiga mellan 17 och 30 år måste visa upp medgivande från militär myndighet.

Vid sidan av de nyss angivna passhindren, som är obligatoriska, finns också bestämmelser om att pass i vissa situationer får vägras efter skälighetsprövning. Det gäller här fall då sökanden är skäligen misstänkt eller åtalad för brott eller har dömts till straff som inte är verkställt samt vidare fall då sökanden är villkorligt frigiven. I sistnämnda situation bör sökanden kunna visa upp medgivande från övervakaren för att få bifall till sin ansökan. Slutligen får pass, när det finns skäl till det, vägras även för lösdrivare, sinnessjuka, psykiskt efterblivna och omyndiga.

Uppkommer passhinder efter det att pass har utfärdats, är innehavaren av passet skyldig att på anfordran överlämna det till polismyndighet, som behåller passet tills hindret upphör.

2.3.3 Norge

I norsk rätt finns ingen formell bestämmelse om passtväng för norska medborgare vid ut- eller inresa.

Pass utfärdas inom landet av polismästaren eller annan polistjänsteman. Pass får inte utfärdas, om det med stöd av lag har meddelats utreseförbud för sökanden för obetalda skatter e. d. eller om utresan är oförenlig med dom eller annat beslut av offentlig myndighet. Detsamma gäller om passökanden behöver tillstånd av offentlig myndighet — t. ex. militärmyndighet — för utresan och inte har fått sådant tillstånd. Är sökanden efterlyst, skall polisen underrätta vederbörande myndighet, som avgör om pass får utfärdas. Justis- och politidepartementet kan meddela passförbud för den som tidigare har förfalskat pass, använt falskt pass eller rättsstridigt överlåtit pass till annan eller har missbrukat pass på annat sätt. Detsamma gäller i fall då omständigheterna ger skälig grund för antagande att resans ändamål är smuggling eller annan olaglig verksamhet, liksom också när passökandens vandel och omständigheterna i övrigt ger anledning till antagande att han i utlandet kommer att försörja sig genom bettleri eller annan oredlig verksamhet eller eljest kommer att försätta sig i den situationen att han måste sändas hem på det allmännas bekostnad. Pass får slutligen vägras den som olovligen har lämnat landet.

Även när det enligt de nu angivna reglerna finns grund för att vägra pass kan emellertid norsk medborgare som uppehåller sig utom Norge och söker pass vid ambassad eller konsulat få pass för direkt hemresa.

Ett utfärdat pass skall återkallas bl. a. om det har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passhinder. Detsamma gäller, om passinnehavaren efter utfärdandet meddelas utreseförbud eller en utresa annars skulle vara oförenlig med dom eller annat beslut av offentlig myndighet. I de fall då passförbud får meddelas kan justis- och politidepartementet besluta även om återkallelse av utfärdat pass.

Om passmyndighet har anledning anta att justis- och politidepartementet kommer att meddela passförbud, skall ärendet underställas departementet. Passärende får också hänskjutas till departementet när passmyndigheten är tveksam i fråga om ärendets avgörande.

3 Principerna för en ny reglering

Rätten för en medborgare att resa ut ur sitt land och att återvända dit brukar räknas till de grundläggande mänskliga rättigheterna. Principen har kommit till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 och har även fastslagits i samma organisations konvention år 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter. Till denna konvention, som nyligen har trätt i kraft, anslöt sig Sverige år 1971.

Konventionsbestämmelser om den personliga rörelsefriheten finns också i det fjärde tilläggsprotokollet till 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta tilläggsprotokoll har ratificerats bl. a. av Sverige. I protokollet — som i denna del sakligt sett har samma innehåll som FN:s konvention från år 1966 — föreskrivs att envar skall äga frihet att lämna vilket land som helst, inbegripet sitt eget. Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott eller för skyddandet av hälsa och moral eller av annans fri- och rättigheter (art. 2). Enligt protokollet gäller vidare (art. 3) att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat vari han är medborgare.

Också i den svenska regeringsformen (RF) har rätten att resa in i landet och den personliga rörelsefriheten tagits upp bland de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelser härom finns i 2 kap. 7 och 8 §§ RF i lagrummens från och med den 1 januari 1977 gällande lydelse. I 2 kap. 7 § första stycket har sålunda tagits in ett absolut förbud mot att svensk medborgare landsförvisas eller hindras från att resa in i riket. Enligt 2 kap. 8 § är vidare varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Den rätt till rörelsefrihet som följer av sistnämnda bestämmelse kan visserligen enligt 2 kap. 12 § RF begränsas men endast av riksdagen genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Inte heller får den sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare gäller att en begränsning inte får ske enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Någon skyldighet för svensk medborgare att inneha pass vid inresa till riket följer inte av de svenska passförfattningarna. Det har över huvudet taget inte sedan lång tid tillbaka funnits någon rättslig inskränkning beträffande svensk medborgares rätt att resa in i landet.

Med den utformning som passvånget har fått enligt passkyldighetskungörelsen framträder det emellertid otvivelaktigt som en begränsning av svensk medborgares rätt att resa utomlands. Eftersom passkyldighetskungörelsen har tillkommit genom beslut av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande, har författningen sålunda inte beslutats i den ordning som förutsätts i RF. Enligt övergångsbestämmelser till RF och lagen (1976: 871) om ändring i RF äger dock äldre författning eller föreskrift fortsatt giltighet utan hinder av att den inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av RF.

Det är inte f. n. aktuellt att överge principen om passkyldighet för svensk medborgare vid resa till utomnordisk stat. Av det nyss anförda följer emellertid att en utgångspunkt vid en ny reglering måste vara att denna princip kommer till uttryck i lag. Kravet på lagform kan dock inte vara begränsat till att avse passtvangen i inskränkt mening utan måste anses omfatta även regleringen av rätten att erhålla och behålla pass (jfr prop. 1973: 90 s. 241). Föreskrifter om själva förfarandet i passärenden kan däremot även i fortsättningen meddelas huvudsakligen i administrativ ordning.

Med den nu angivna utgångspunkten uppkommer vidare frågan om en ny lag i ämnet bör begränsas till att innehålla de grundläggande bestämmelserna om pass eller om den bör få formen av en mera allmän reglering av rätten att resa utomlands. Riksdagen har år 1970 (ILU 1970: 10, rskr 1970: 88) uttalat önskemål om lagstiftning avseende svensk medborgares rätt att lämna landet. I detta hänseende får emellertid riksdagens begäran ses mot den bakgrunden att den principiella rätten att lämna riket inte hade slagits fast i någon författning vid denna tid. Numera har detta skett i grundlagen och det är sålunda inte erforderligt att låta en ny lag få en mera generell prägel enbart för att ge ett författningsmässigt stöd åt den grundläggande principen om fri rätt till utresa.

Det är vidare att märka att rätten för svensk medborgare att resa utomlands f. n. begränsas inte bara av passförfattningarna utan också genom en del andra regler på olika områden. Ett exempel på sådana regler erbjuder bestämmelserna i 25 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt detta kapitel kan under närmare angivna förutsättningar reseförbud — dvs. förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort — meddelas den som är skäligen misstänkt för brott. Vidare får enligt brottsbalken (BrB) föreskrift om vistelseort meddelas den som står under övervakning, t. ex. efter villkorlig frigivning eller dom på skyddstillsyn, om det finns skäl att anta att han behöver stöd av sådan föreskrift för sin anpassning i samhället. Föreskrifter om vistelseort kan meddelas även enligt andra författningar, såsom barnavårdslagen (1960: 97), lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Det kan slutligen sägas att alla föreskrifter som innebär att någon kan berövas friheten på grund av brott eller av annan orsak indirekt också begränsar rätten att lämna landet.

Passregleringen utnyttjas visserligen f. n. — och torde också i fortsättningen böra användas — som ett instrument att i vissa hänseenden säkerställa effektiviteten av regler av den art som nu har berörts. Med hänsyn till de olikartade synpunkter som gör sig gällande i fråga om den materiella utformningen av sådana regler som ger myndighet befogenhet att meddela reseförbud, föreskrift om vistelseort e. d. möter det emeller-

tid uppenbara svårigheter att låta en ny lag få formen av en samlad reglering av rätten att resa utomlands. Det är därför mest ändamålsenligt att räckvidden av en ny lag i ämnet begränsas till passkyldigheten och rätten att erhålla och behålla pass.

Frågan om det krav på lagform som ställs upp i RF omfattar också rätten för svenska medborgare som vistas utomlands att få pass vid svenska beskickningar och konsulat är något tveksam. Det blir ju i dessa fall inte fråga om en reglering av rätten att lämna Sverige. Däremot kan ett bifall till en passansökan hos svensk beskickning eller svenskt konsulat med hänsyn till utländsk lagstiftning i praktiken vara en förutsättning inte bara för att passökanden skall få resa vidare till annat land utan också för att han skall kunna stanna kvar i den stat där han befinner sig eller återvända till Sverige. Principiella skäl talar då för att även rätten för svensk medborgare att få pass utomlands bör omfattas av regleringen i en ny lag om pass. En sådan lösning är också mest praktisk, eftersom bestämmelserna om förutsättningar resp. hinder för bifall till passansökan liksom f. n. bör ha i huvudsak likartad utformning oberoende av om ansökningsen görs inom eller utom Sverige.

Ytterligare en avgränsningsfråga som aktualiseras i sammanhanget är om en ny lagreglering bör gälla endast i fråga om svenska medborgare eller omfatta även passkyldigheten för utlänningar som kommer till Sverige eller vistas här samt förutsättningarna för att svensk myndighet skall få utfärda pass för utlänning. Enligt gällande ordning får regeringen med stöd av bemyndigande i utlänningslagen meddela föreskrifter i sådana frågor. Denna reglering står också i överensstämmelse med RF. Enligt 8 kap. 7 § RF får nämligen regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter bl. a. om utlännings vistelse i riket. Eftersom praktiska skäl talar för att behålla den gällande ordningen, föreslås inte någon nyreglering i fråga om passkyldigheten eller utfärdande av pass för utlänningar.

Med hänvisning till det anförda föreslås att de grundläggande passbestämmelserna för svenska medborgare förs samman till en ny lag. Denna bör lämpligen betecknas passlag.

Med hänsyn till RF:s krav på lagform för begränsningar i rätten att lämna landet bör i den nya passlagen tas upp samtliga grunder som får åberopas för avslag på passansökan eller återkallelse av utfärdat pass. Lagen bör som en grundläggande princip slå fast inte bara den nuvarande passkyldigheten utan också rätten för varje svensk medborgare att erhålla och behålla pass, när annat inte följer av uttryckliga bestämmelser i lagen. Frågan om giltighetstiden för vanligt pass är av så central betydelse för passkyldighetens närmare innebörd i praktiken att man i passlagen också bör ange den normala giltighetstiden för ett pass. Det samma gäller vad en medborgare skall iaktta för att kunna erhålla pass, dvs. föreskrifter om passansökan. Beträffande passansökan liksom i öv-

rigt när det gäller själva förfarandet i passärenden bör detaljföreskrifter meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I lagen måste emellertid regleras vilka myndigheter som skall handlägga passärenden samt möjligheterna att föra talan mot beslut i passärende.

Av det anförda följer att passlagen måste kompletteras med verkställighetsföreskrifter, meddelade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom verkställighetsföreskrifternas närmare utformning är beroende bl. a. av ett slutligt ställningstagande beträffande vilka omständigheter som skall utgöra passhinder samt resultatet av ett fortsatt utvecklingsarbete inför övergången till ett ADB-system för passhinderprövningen, läggs förslag till sådana föreskrifter inte fram i denna promemoria.

4 Passmyndigheter m. m.

4.1 Gällande föreskrifter

Enligt 1 § första stycket PK är länsstyrelsen i regel passmyndighet inom riket. För ort som inte utgör länsstyrelsens residensort får dock RPS efter samråd med länsstyrelsen förordna att den lokala polismyndigheten i stället skall vara passmyndighet. Sådant förordnande har meddelats i fråga om polismyndigheterna i Borås, Eskilstuna, Helsingborgs, Lunds, Norrköpings och Sundsvalls polisdistrikt. Beträffande ansökan om pass gäller enligt PK bl. a. att sökanden skall inställa sig personligen inför passmyndighet eller polismyndighet eller på polisstation där passansökningar tas emot. Om inte särskilda skäl föranleder annat, skall inställelsen ske inför myndighet där sökanden har sitt hemvist (4 §).

I 1 § andra stycket PK föreskrivs att också chefen för utrikesdepartementet får utfärda pass åt svensk medborgare för utrikes resa. På pass som utfärdas av utrikesministern har de särskilda föreskrifterna i PK med visst undantag inte tillämpning.

När det gäller återkallelse av pass har i PK inte uttryckligen angetts vilken passmyndighet som har befogenhet därtill. Återkallelse beslutas i praktiken regelmässigt av den myndighet som har utfärdat passet.

Passmyndigheter utom riket är enligt 2 § UP beskickningschef och lönad konsul (generalkonsul, vicekonsul) samt sådan olönad konsul (generalkonsul, vicekonsul) som chefen för utrikesdepartementet har bemyndigat att utfärda pass. När skäl för återkallelse av pass föreligger, får passmyndighet utom riket besluta om återkallelse, vare sig passet har utfärdats av myndigheten själv eller annan svensk myndighet. I fråga om passåterkallelse har chefen för utrikesdepartementet samma befogenheter som passmyndighet utom riket (14 § UP).

4.2 Frågans tidigare behandling

År 1963 uttalade riksdagens revisorer att en överflyttning av befogenheten att utfärda pass från länsstyrelsen till de lokala polismyndigheterna borde övervägas vid det pågående förberedelsearbetet för förstatlighandet av polisväsendet. Med anledning härav uppdrog Kungl. Maj:t åt polisberedningen att närmare undersöka lämpligheten av att decentralisera handläggningen av passärenden. Uppdraget övertogs sedermera av RPS, som i skrivelse den 5 april 1966 föreslog att handläggningen av passärenden skulle överföras till polismyndigheterna. I skrivelsen uttalade RPS att en sådan överföring skulle innebära förenkling och tidsvinst. Den största rationaliseringsvinsten skulle emellertid uppnås, om dessutom ett ADB-system utvecklades till att omfatta vissa delar av passhandläggningen. Som ett led i uppbyggnaden av rättsväsendets informationssystem (RI) har samarbetsorganet (Ju 1968: 59) för ADB inom rättsväsendet den 6 november 1969 lagt fram ett preliminärt systemförslag för handläggning av passärenden (stencil RI 12). Utgångspunkten för förslaget är att datateknik skall användas dels för maskinell undersökning om passhinder föreligger, dels för utskrift av pass.

På grundval av RPS:s skrivelse 1966 och samarbetsorganets systemförslag upprättades år 1971 inom justitiedepartementet en promemoria (Ds Ju 1971: 18) ang. ADB-system för handläggning av passärenden. Enligt promemoriaförslaget skall ett ADB-system användas för passhanteringen i de hänseenden som anges i samarbetsorganets förslag. I promemorian föreslogs vidare att i fortsättningen de lokala polismyndigheterna skulle vara passmyndigheter. De i promemorian framlagda förslagen godtog av en så gott som enhällig remissopinion.

Frågan om handläggningen av passärenden togs därefter upp av chefen för justitiedepartementet i 1972 års statsverksproposition (prop. 1972: 1 bil. 4 s. 17—25). Departementschefen framhöll därvid att RPS genom uppbyggnaden av RI, särskilt person- och belastningsregistret, skulle få tillgång till den information som kan antas ha betydelse vid prövning av ärenden om utfärdande och återkallelse av pass. En övergång till ADB-teknik för passärenden skulle enligt departementschefen innebära betydande rationaliseringsvinster och leda till en minskning av handläggningstiderna. En annan fördel var enligt departementschefen att man genom övergång till maskinellt system kan undvika lokal registrering.

Mot denna bakgrund föreslogs i propositionen införandet av ett ADB-system för passärenden. Dessa ärenden borde därvid överföras till polisväsendet. I fråga om vilken myndighet som skulle vara passmyndighet fann departementschefen från rationaliseringssynpunkt flera skäl tala för att göra RPS till passmyndighet. En sådan lösning skulle också tillgodose önskemålet om en enhetlig tillämpning av bestämmelserna för

erhållande av pass. Departementschefen erinrade emellertid om att RPS inte handlägger ärenden i vilka enskild rättssökande är part. Ärenden av sådan art inom polisväsendet handläggs av de lokala polismyndigheterna. Att göra RPS till passmyndighet skulle därför innebära att ålägga styrelsen en uppgift som är främmande för dess egentliga verksamhetsområde.

I propositionen framhölls att RPS:s dataanläggning kan utnyttjas för passhinderundersökning och utskrift av pass även om lokal polismyndighet blir passmyndighet. I det stora flertalet fall krävs inga andra åtgärder. I ett mindre antal fall fordras närmare utredning. Polismyndigheterna är sedan länge väl förtrogna med passärenden och de särskilda utredningar som kan behövas. För den passökande allmänheten måste det anses vara en fördel att lätt kunna komma i kontakt med passmyndigheten. I likhet med departementspromemorian och en nästan enhällig remissopinion föreslog departementschefen därför att lokal polismyndighet skulle vara passmyndighet i det nya systemet för handläggning av passärenden.

De riktlinjer för handläggning av passärenden som sålunda föreslogs i propositionen godkändes av riksdagen (JuU 1972: 4, rskr 1972: 46).

4.3 Överväganden och förslag

I överensstämmelse med 1972 års principbeslut bör genom den nya passlagen lokal polismyndighet göras till passmyndighet inom riket. En sådan ordning ger möjligheter inte bara till rationaliseringsvinster utan också till en förbättrad service för allmänheten. Sålunda kommer preliminär passhinderprövning som regel att kunna ske maskinellt via terminal hos polismyndigheten på mottagningsstället. Föreligger inte passhinder, kan passet då i de flesta fall omedelbart skrivas ut och lämnas till sökanden. Med tanke bl. a. på arbetsbelastningen under högsäsong måste man dock även i det nya systemet ha kvar möjligheten att be sökanden återkomma vid ett senare tillfälle för att hämta passet.

I ett system som bygger på maskinell passhinderkontroll saknas vidare anledning att behålla den nuvarande föreskriften att passökanden i regel skall inställa sig hos myndighet i hemorten. Sökanden bör kunna få full frihet att välja den polisstation där han önskar lämna in sin ansökan liksom den polisstation där han vill hämta det färdiga passet, om detta inte har kunnat skrivas ut omedelbart. Prövningen av ansökningsenheten bör alltid ankomma på passmyndigheten på inlämningsorten, som alltså blir passmyndighet.

I princip bör hinder inte heller föreligga mot att sökanden får möjlighet att hämta det färdiga passet på postkontor, ett önskemål som tidigare har framställts av riksdagen (jfr 1LU 1967: 8). Detta torde emellertid förutsätta en maskinell utskrift av nödvändiga postförskottshand-

lingar, om kostnaderna inte skall bli alltför stora. Genomförs den nyss föreslagna ordningen, kommer det färdiga passet normalt att kunna utlämnas redan vid ansökningstillfället, varvid behovet av att låta även postkontor få lämna ut pass minskar. Denna fråga bör därför t. v. hållas öppen.

Någon ändring i fråga om befogenheten för svenska beskickningar och konsulat att utfärda pass föranleds inte av övergången till det nya systemet. Dessa myndigheter bör sålunda fortfarande vara passmyndigheter för fall då pass skall utfärdas åt svensk medborgare utomlands.

Sedan gammalt har även chefen för utrikesdepartementet befogenhet att utfärda pass för svensk medborgare. Denna befogenhet bör stå kvar i den nya lagen. Numera förekommer det endast undantagsvis att utrikesministern utfärdar pass i andra fall än när det gäller sådana särskilda passtyper som används för personal inom utrikesförvaltningen och viss departementspersonal, dvs. tjänste-, diplomat- och kabinettpass. Dessa pass är så förhållandevis få att det från rationaliseringssynpunkter inte finns skäl att låta också dem omfattas av särskilda regler för passprövningen. I överensstämmelse med vad som gäller enligt PK bör alltså i den nya passlagen tas in en föreskrift om att lagens bestämmelser inte har tillämpning i fråga om pass som har utfärdats av chefen för utrikesdepartementet.

I den nya passlagen behövs också föreskrifter om vilken myndighet som har befogenhet att fatta beslut om återkallelse av utfärdat pass. I ett maskinellt system för passregistrering och passhinderkontroll saknas skäl att låta denna befogenhet generellt vara knuten till den myndighet som ursprungligen har bifallit passansökningen. I stället bör huvudregeln vara att återkallelse av pass — vare sig det har utfärdats inom eller utom Sverige — får beslutas av passmyndigheten i den ort inom riket där passinnehavaren har sitt hemvist eller i den ort utom riket där han vistas. Med tanke bl. a. på situationer när man inte vet var passinnehavaren uppehåller sig behövs emellertid en subsidiär regel. Denna bör innehålla att återkallelse också får beslutas av den passmyndighet hos vilken passansökningen gjordes. Utrikesministerns befogenhet att återkalla pass bör i den nya passlagen begränsas till att avse pass som har utfärdats av honom själv.

Frågan om utskrift av pass behandlas närmare i avsnitt 8. Som redan har framgått av det föregående föreslås att man åtminstone t. v. behåller systemet med manuell utskrift. Någon övergång till datamaskinell utskrift av pass förordas sålunda inte i detta sammanhang.

5 Passhinder

5.1 Passhinder för misstänkta och efterlysta m. fl.

5.1.1 Gällande föreskrifter

Enligt 6 § första stycket a PK får ansökan om pass inte bifallas, om sökanden är föremål för sådan efterlysning som enligt särskilda bestämmelser meddelas i tidningen "Polisunderrättelser". Detsamma gäller om passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning anta att det föreligger omständigheter som kan föranleda sådan efterlysning (6 § första stycket b). Motsvarande bestämmelser finns också i UP, vars reglering behandlas i ett sammanhang under 5.7.

De här åsyftade bestämmelserna om tidningen Polisunderrättelser finns numera i efterlysningskungörelsen (1969: 293). Efterlysning enligt denna kungörelse kan ske, om upplysning saknas var någon som eftersöks av myndighet uppehåller sig och efterlysningen kan antas underlätta eftersökningen (1 §). I Polisunderrättelser får enligt 3 § första stycket nämnda kungörelse efterlysning ske av den som skall omhändertas vid anträffandet. Om det i annat fall på grund av särskilda omständigheter är av synnerlig vikt att den som är eftersökt anträffas, får enligt andra stycket samma paragraf också han efterlysas i Polisunderrättelser. Enligt förarbetena till efterlysningskungörelsen, liksom också enligt de av RPS utfärdade föreskrifterna om personefterlysning (FAP 444-2), avses andra stycket vara tillämpligt dels i fråga om personer som har försvunnit, dels när det i annat fall är av synnerlig vikt att få tag på en person, t. ex. ett mordvittne. När 3 § inte är tillämplig får efterlysning inte göras i Polisunderrättelser utan skall ske i en annan publikation, Eftersökningslistan. Enligt RPS:s anvisningar förutsätts för efterlysning i Polisunderrättelser av känd person enligt 4 kap. 6 § andra stycket RB — dvs. när misstänkt avviker och anhållningsskäl förekommer — att anhållningsbeslut har fattats.

Om passmyndigheten har kännedom om att domstol har meddelat eller fastställt reseförbud enligt 25 kap. RB får passansökan inte bifallas, och om vederbörande i den situationen redan innehar pass skall det återkallas (6 § första stycket c och 14 § första stycket d PK). Detsamma gäller om myndigheten känner till att sökande eller passinnehavare dömts till fängelse eller annan brottspåföljd som innebär frihetsberövande eller till intagning i arbetsanstalt och sannolika skäl finns till antagande att han ämnar dra sig undan verkställigheten genom att resa ur riket (6 § första stycket d och 14 § första stycket d PK).

5.1.2 Tidigare ändringsförslag

I en skrivelse till Kungl. Maj:t den 18 december 1967 har riksdagens justitieombudsman (JO) ifrågasatt ändamålsenligheten av den i 6 § förs-

ta stycket b PK angivna avslagsgrunden för fall då passmyndigheten har kännedom om att det föreligger omständigheter som för sökanden kan leda till efterlysning i Polisunderrättelser. JO konstaterar att inbörden av denna avslagsgrund i fall då sökanden är misstänkt för brott synes vara att passmyndigheten skall pröva om efterlysning kan bli aktuell. Förutom misstankens styrka och brottets svårhetsgrad torde prövningen följaktligen avse risken för att den passökande undandrar sig lagföreling. En sådan prövningsrätt synes enligt JO vid tiden för utfärdandet av PK kunnat ha fog för sig som ett medel att förhindra vissa för brott misstänkta personer att avvika till utlandet. JO menar emellertid att frågan har kommit i annat läge genom att regler om reseförbud har utförts i 25 kap. RB. Dessa regler tar nämligen sikte just på förhållandena i sådana fall då någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han avviker eller annorledes undandrar sig lagföreling eller straff. Enligt 25 kap. 1 § första meningen RB kan sålunda reseförbud ersätta anhållande eller häktning som straffprocessuellt tvångsmedel när det är fråga om brott varå fängelse kan följa. Även oberoende av brottets beskaffenhet kan — enligt andra meningen i samma lagrum — reseförbud meddelas, om det skäligen kan befaras att den misstänkte genom att bege sig från riket undandrar sig bl. a. lagföreling eller straff. Befogenheten att meddela reseförbud ankommer på undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Om reseförbud har meddelats av annan än rätten, äger den misstänkte begära rättens prövning av förbudet. Enligt 25 kap. 2 § RB får reseförbud förbindas med villkor, som anses erforderligt för den misstänktes övervakande. JO erinrar om att det i lagmotiven som exempel på sådant villkor har nämnts skyldighet för den misstänkte att lämna från sig sitt pass.

Efter tillkomsten av reglerna om reseförbud i RB synes det enligt JO knappast längre föreligga sakliga förutsättningar för att passmyndighet skall ingå i prövning av motsvarande förhållanden i ett passärende. En sådan dubbel prövningsrätt skulle t. ex. kunna medföra att, sedan rätten hävt ett av åklagaren meddelat reseförbud, passmyndigheten efter yrkande av åklagaren vägrar den misstänkte pass. Passmyndigheterna har ofta inte heller möjligheter att mera ingående och självständigt pröva hithörande frågor och torde också som regel efter en summarisk handläggning besluta i enlighet med polisens eller åklagarens yrkande. Det framstår över huvud taget som mindre lämpligt att i brottmål uppkomma frågor om risken för att den misstänkte avviker skall bli i administrativ ordning föremål för bedömning av passmyndighet och — i sista hand — av regeringen. JO erinrar vidare i sammanhanget om att passmyndighet i en situation av det slag som nu har berörts inte torde ha befogenhet att återkalla ett redan utfärdat pass.

Sammanfattningsvis anser JO att man bör överväga en ändring av PK så att det klart framgår att det i nu avsedda fall inte ankommer på pass-

myndighet att pröva om förutsättningar för efterlysning i Polisunderrättelser är för handen eller inte. I den mån vederbörande myndigheter inte har föranstaltat om en sådan efterlysning, torde de möjligheter som finns att i judiciell väg meddela reseförbud vara tillräckliga från allmän synpunkt. En sådan ordning synes enligt JO också ägnad att avlägsna nu föreliggande risker för förhastade och ogrundade beslut i passärenden och därmed också ägnad att tillgodose rättssäkerhetens krav.

JO:s framställning har remissbehandlats. Yttranden över framställningen har avgetts av RPS, riksåklagaren (RA), överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Västmanlands och Jämtlands län. RA har bifogat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, länsstyrelsen i Malmöhus län från polismyndigheterna i Malmö, Helsingborg och Lund samt länsstyrelsen i Jämtlands län yttranden från länspolischefen i länet och från länsåklagaren i Västernorrlands län och Jämtlands län.

De flesta remissinstanserna har i huvudsak anslutit sig till JO:s synpunkter och tillstyrkt att den föreslagna ändringen genomförs.

I några yttranden har dock ifrågasatts om man inte kan behålla den gällande ordningen. Sålunda framhåller *länsåklagaren i Västernorrlands län och Jämtlands län* att den prövningsrätt för passmyndighet som det här är fråga om synes vara ett praktiskt betydelsefullt komplement till institutet reseförbud och mindre ingripande i den misstänktes rörelsefrihet. *Länsåklagaren* pekar på att den som åläggs reseförbud skall anvisas en bestämd vistelseort och gör gällande att det i vissa fall vid ringa brott kan saknas anledning att begränsa personens rörelsefrihet inom riket medan det å andra sidan kan vara angeläget att hindra honom att lämna de nordiska länderna. I sådana situationer fyller enligt *länsåklagarens* mening bestämmelsen i 6 § första stycket b PK en viktig funktion. *Polismyndigheten i Malmö* anför liknande synpunkter och uttalar sig också för ett bibehållande av bestämmelsen i fråga. *Länspolischefen i Jämtlands län och polismyndigheten i Helsingborg* anser att bestämmelsen inte bör utmönstras utan att ersättas av föreskrifter som tillgodoser samma syfte. Enligt *länspolischefens* mening kunde det i sådant hänseende övervägas att utvidga avslagsgrunden vid fall av meddelat reseförbud som har meddelats av åklagaren eller undersökningsledare och att samtidigt införa möjlighet för passmyndigheten att låta ansökan om pass vila i avbidan på att vederbörande myndighet hunnit ta ställning i fråga om utfärdande av reseförbud.

I flera remissyttranden har hävdats att ändring av de regler som gäller om passhinder för efterlysta personer m. fl. bör ske också i andra avseenden än det som har berörts i JO:s framställning. *RPS* pekar sålunda på att efterlysning i Polisunderrättelser kan avse personer som över huvud taget inte är misstänkta för brott. Passhindret vid fall av efterlysning bör därför enligt styrelsens mening inte vara absolut utan förses

med en "säkerhetsventil" i form av skyldighet för passmyndigheten att inhämta yttrande från den efterlysande myndigheten. I likhet med läns-polischefen i Jämtlands län förordar vidare RPS — liksom också RÅ och länsstyrelsen i Jämtlands län — att reseförbud meddelat av åklagaren eller undersökningsledaren likställs med reseförbud som har meddelats eller fastställts av domstol. RPS föreslår att bestämmelserna ges den utformningen att ansökan om pass inte får bifallas, om sökanden är häktad, anhållen, underkastad reseförbud eller efterlyst för att förpassas eller återföras till viss anstalt e. d. Som komplement härtill förordas en föreskrift som ålägger passmyndighet att i fall där det har framkommit att sökanden är misstänkt för brott, vara kan följa fängelse, infordra yttrande från undersökningsledaren eller åklagaren som därigenom får möjlighet att om det behövs omedelbart meddela reseförbud.

Några remissinstanser diskuterar i sammanhanget utformningen av bestämmelsen i 6 § första stycket d PK att passansökan inte får bifallas för sökande som har dömts till fängelse eller annan brottspåföljd som innebär frihetsberövande, när sannolika skäl finns till antagande att han ämnar undandra sig verkställigheten genom att resa ur riket. *Överståthållarämbetet* anser det uppenbart att den domstol som har utdömt straffet är bättre skickad än passmyndigheten att bedöma om flykttfara föreligger eller inte i sådana fall. Enligt ämbetet torde gällande bestämmelser om reseförbud få anses medge att beslut därom meddelas av domstol inte bara i samband med domen utan också senare intill dess domen har vunnit laga kraft. Ämbetet anser därför att det bör övervägas om inte passmyndighets prövningsrätt kan begränsas till fall då lagakraftvunnen dom föreligger. I sistnämnda fall kan så lång tid ha förflutit efter domen att särskild prövning av passmyndigheten — efter åklagarens hörande — bör ske. *Polismyndigheten i Lund* anser att redan den omständigheten att passökande dömts till frihetsberövande påföljd bör vara grund för avslag på passansökan, oavsett om flykttfara i det särskilda fallet kan antas föreligga eller inte.

5.1.3 Överväganden och förslag

Vid remissbehandlingen av JO:s skrivelse har RPS föreslagit en generell regel om att passansökan inte får bifallas när sökanden är anhållen eller häktad. En sådan regel synes ändamålsenlig och några principiella invändningar häremot torde inte kunna åberopas. Ett beslut om anhållande eller häktning bör rimligen utgöra hinder mot bifall till passansökan så länge beslutet består, vare sig det har verkställts eller meddelats i den misstänktes frånvaro.

Reseförbud enligt 25 kap. RB — dvs. i brottmål — utgör f. n. passhinder, om det har meddelats eller fastställts av domstol. Enligt RB kan emellertid reseförbud meddelas även av åklagare eller undersökningsledare. Den misstänkte har då möjlighet att begära överprövning av för-

budet hos domstol. I praktiken kan reseförbud meddelat av undersökningsledare förekomma bara när det är åklagaren som leder förundersökningen. Enligt de av RÅ och RPS gemensamt utarbetade anvisningarna angående vissa frågor rörande ledning av förundersökning i brottmål (RÅ:s cirk. A23) inträder nämligen alltid åklagare som förundersökningsledare när fråga uppstår om användning av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledaren att besluta därom enligt RB.

Den begränsning som ligger i att reseförbudet har passhinderande verkan bara när det har meddelats eller fastställts av domstol får i praktiken vissa irrationella konsekvenser. En misstänkt som har låtit sig nöja med åklagarens förordnande om reseförbud kan sålunda tänkas få bifall till en passansökan, medan däremot passhinder uppkommer, om han i stället på grund av missnöje med förordnandet begär överprövning och domstolen fastställer förbudet. Vid remissbehandlingen av JO:s skrivelse har från flera håll föreslagits att ett av åklagare meddelat reseförbud skall utgöra hinder mot bifall till passansökan på samma sätt som ett reseförbud som har meddelats eller fastställts av domstol. En sådan utvidgning är praktiskt motiverad och kan inte anses inge några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Har passökanden begärt eller ämnar han begära rättens prövning av reseförbud som har meddelats av åklagare, har han ju alltid möjlighet att omedelbart återkomma till passmyndigheten med en ny ansökan, om rätten häver förbudet. På grund av det anförda föreslås att reseförbud enligt 25 kap. RB skall utgöra hinder mot utfärdande av pass även när förbudet har beslutats av åklagare.

Reseförbud kan f. n. meddelas även i tvistemål (15 kap. 2 § RB) och av överexekutor (187 § utsökningslagen) men utgör då inte passhinder. Möjligheten att meddela reseförbud i de fall som avses med dessa regler utnyttjas emellertid nästan aldrig i praktiken, och reglerna har föreslagits helt upphävida av lagberedningen i betänkandet (SOU 1974: 55) Utsökningsrätt XIII. Någon anledning att överväga en utvidgning av reseförbudets passhinderande verkan i dessa hänseenden föreligger alltså inte. Det bör anmärkas att också den nu föreliggande möjligheten att i brottmål meddela reseförbud för att tillgodose målsägandes rätt till skadestånd eller annan ersättning har föreslagits upphävd i det nyssnämnda betänkandet, vilket f. n. övervägs i justitiedepartementet. Vad angår situationen vid konkurs bör erinras om att vissa inskränkningar i gäldenärens rörelsefrihet följer av 88 § konkurslagen (1921: 225). Härmed sammanhängande frågor utreds emellertid f. n. av konkurslagskommittén (Ju 1971: 06) och bör därför inte tas upp i detta sammanhang (jfr prop. 1975/76: 210 s. 195).

Hinder mot bifall till passansökan föreligger f. n. vidare för den som är efterlyst i Polisunderrättelser. De viktigaste efterlysningssituationerna är då någon är anhållen eller häktad i sin frånvaro. Att hinder mot bifall till passansökan föreligger i dessa fall avses följa redan av den nyss

förordade generella regeln om passhinder när sökanden är anhållen eller häktad. Det finns emellertid en del ytterligare fall av efterlysning då den som är efterlyst skall omedelbart gripas eller eljest omhändertas vid anträffandet. Det är här i praktiken framför allt fråga om fall då den efterlyste skall inställas för att avtjäna frihetsberövande påföljd eller då han har avvikit från anstalt inom kriminalvården, vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller ungdomsvårdsskola eller motsvarande eller har underlåtit att inställa sig efter permission. Omedelbart omhändertagande skall enligt uttryckliga föreskrifter ske också i vissa andra fall såsom exempelvis då någon som med stöd av lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall skall tas in på sjukhus inte inställer sig på sjukhuset (35 § nämnda lag).

I de fall då det sålunda följer av uttryckliga regler att en efterlyst person skall omhändertas omedelbart vid anträffandet bör efterlysningen liksom f. n. utgöra hinder mot bifall till en passansökan. Även om det kan sägas vara en typiskt sett ovanlig situation att den efterlyste ger sig tillkänna för myndighet på det sätt som krävs vid en passansökan, skulle det nämligen innebära en uppenbart otillfredsställande ordning, om passmyndigheten i sådant fall blir skyldig att bifalla ansökningen. I fråga om andra efterlysningsfall — t. ex. när det gäller försvunna personer — finns det däremot i överensstämmelse med den ståndpunkt som RPS har intagit vid remissbehandlingen av JO:s skrivelse inte tillräckliga skäl att som f. n. låta efterlysningen utgöra passhinder. Om i enlighet härmed det avgörande blir om frihetsberövande skall ske eller inte, uppnår man en naturlig och lämplig avgränsning, en lösning som också innebär vissa lagtekniska fördelar.

Under återopande av det anförda föreslås att hinder mot bifall till passansökan skall föreligga när sökanden är efterlyst och skall gripas eller annars omhändertas vid anträffandet. I praktiken kommer dessa passhinder att sammanfalla med sådana fall av efterlysning i Polisunderrättelser som avses i 3 § första stycket efterlysningskungörelsen.

F. n. föreligger passhinder inte bara när sökanden verkligen är efterlyst utan också i fall då passmyndigheten har kännedom om eller skäligen anledning anta att det föreligger omständigheter som kan leda till en efterlysning. Den närmare innebörden av denna regel synes i vissa avseenden oklar. Med hänsyn till att förutsättningarna för efterlysning i Polisunderrättelser enligt nuvarande bestämmelser är mera restriktiva än tidigare, synes det tveksamt om regeln numera kan tilläggas en så vidsträckt innebörd som har antagits i JO:s skrivelse.

Oavsett innebörden av gällande rätt står det emellertid klart att det i enlighet med vad JO har framhållit knappast är ändamålsenligt att passmyndighet i administrativ ordning prövar frågan om flyktfara när det gäller personer som misstänks för brott och sålunda kan underkastas reseförbud eller annat tvångsmedel enligt RB. De flesta remissinstanserna

har också varit eniga om att passmyndigheterna inte bör ha en sådan prövningsskyldighet. De synpunkter i motsatt riktning som har förts fram från polis- och åklagarhåll har grundats på uppfattningen att en sådan prövningsrätt för passmyndigheten skulle ha en funktion att fylla i vissa fall där ett reseförbud skulle te sig onödigt ingripande. Man kan emellertid utgå från att de nu åsyftade fallen i praktiken regelmässigt gäller förhållandevis lindriga brott eller förseelser. Samhällets intresse att hindra vederbörande passökande från att lämna Norden är då jämförelsevis obetydligt. För dessa fall föreligger knappast tillräckliga skäl för en ofta säkert mycket vansklig prövning i administrativ väg, i synnerhet som en sådan prövning ter sig tvivelaktig även från principiella synpunkter. I överensstämmelse med JO:s ståndpunkt föreslås därför att någon motsvarighet till den nu diskuterade regeln inte förs in i den nya passlagen. Detta innebär visserligen att nuvarande passhinder faller bort också i en del andra situationer såsom exempelvis i det fallet att polismyndigheten har anledning anta att sökanden har avvikit från allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare men någon efterlysning inte har ägt rum. Det finns emellertid knappast skäl att införa speciella regler för sådana fall, något som f. ö. vid en övergång till en maskinell passhinderkontroll skulle förutsätta en mycket omfattande registrering.

Vid remissbehandlingen av JO:s skrivelse har vidare föreslagits införandet av en föreskrift som ålägger polismyndighet att underrätta undersökningsledaren eller åklagaren i fall då det i passärende har kommit fram att sökanden är misstänkt för brott som kan leda till fängelsestraff. Syftet med ett sådant system — som redan nu tillämpas på många håll — skulle främst vara att bereda möjlighet för åklagaren att om det behövs omedelbart ta upp frågan om reseförbud eller annat tvångsmedel för sökanden. Den sålunda förordade ordningen förefaller i och för sig ändamålsenlig. Den är också praktiskt genomförbar vid ett nytt system som bygger på maskinell passhinderslagning med hänsyn till den registrering som sker på grundval av den s. k. personbladsrutinen. Passmyndigheten bör emellertid i dessa fall vara bunden av åklagarens ställningstagande till frågan om personellt tvångsmedel och inte ha någon diskretion när prövningsrätt vid sidan härav. Eftersom det med denna lösning inte blir fråga om att införa något passhinder vid sidan av dem som redan har föreslagits för fall av anhållande, häktning och reseförbud, behöver en regel om underrättelseskyldigheten för polismyndighet gentemot åklagare inte meddelas i lag utan kan tas in i en regeringsförfattning.

Om passökanden har dömts till påföljd som innebär frihetsberövande, har passmyndigheten enligt gällande ordning att ta ställning till om det kan antas att han ämnar dra sig undan verkställigheten genom att resa utomlands. Finns det sannolika skäl för ett sådant antagande, får passansökningen inte bifallas. Denna ordning kan vid ett första betraktande synas principiellt mindre tillfredsställande så till vida som det ankom-

mer på domstol att i samband med utdömande av frihetsberövande påföljd pröva om den tilltalade bör vara häktad eller underkastad reseförbud under tiden till dess domen har vunnit laga kraft. Det skulle då kunna hävdas att passmyndigheten inte bör ha befogenhet att vägra pass, om domstolen för sin del har avstått från att ålägga den tilltalade reseförbud i domen.

Man kan emellertid inte bortse från att det förekommer fall då frågan om reseförbud visserligen inte har varit aktuell vid domens meddelande men då saken kan komma i ett annat läge, om den dömde genom en passansökan direkt efter domen tillkännager att han har för avsikt att lämna landet. Det är knappast tillrådligt att införa en ordning som innebär att passmyndigheten i sådana fall skulle bli ovillkorligen skyldig att bifalla ansökningen. Övervägande skäl synes i stället tala för att passmyndigheten liksom f. n. bör ha befogenhet att, i varje fall när en längre tids frihetsberövande har ådömts, företa en närmare undersökning av resans ändamål och i tveksamma fall höra åklagaren i ärendet. Härtill kommer att även om ett reseförbud skulle ha meddelats i domen, så kan detta inte gälla för längre tid än till dess domen har vunnit laga kraft (jfr NJA 1969: 310). Den flyktfara som har föranlett domstolen att meddela förbudet kan emellertid stå kvar även under den tid som förflyter från det att domen vinner laga kraft och till dess den befordras till verkställighet. För fall av denna typ skulle visserligen en teoretiskt tänkbar lösning vara att utvidga domstolens befogenheter på det sättet att reseförbud skulle få fastställas att gälla ända fram till dess domen går i verkställighet. Detta skulle dock i sin tur dra med sig ett behov av särskilda föreskrifter angående fullföljd, handläggning av fall där förbudet överträds m. m. En så förhållandevis omfattande nyreglering i RB synes inte lämpligen böra övervägas i detta sammanhang. Det torde inte heller vara praktiskt möjligt att för de nu avsedda fallen lita enbart till den befogenhet som föreligger för kriminalvårdsstyrelsen att med stöd av 10 § andra stycket lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m. förordna om förpassning vid fall av flyktfara.

Vid remissbehandlingen av JO:s skrivelse har emellertid överståthållarämbetet ifrågasatt om inte passmyndighetens prövningsrätt skulle kunna begränsas till fall då den dom på frihetsberövande påföljd som det är fråga om har vunnit laga kraft. Till grund för detta förslag ligger uppfattningen att gällande bestämmelser får anses medge domstol att vid behov meddela beslut om reseförbud inte bara i samband med domen utan också sedan domstolen skilt målet från sig men innan tiden för fullföljd gått ut. Det är emellertid ganska tveksamt om man verkligen ur RB:s regler kan härleda en befogenhet för domstol att meddela beslut om reseförbud under fullföljdstiden. Reglerna tillämpas i varje fall inte på detta sätt i praktiken. Det är också att märka att inte heller

åklagaren anses kunna meddela reseförbud efter domen under annan förutsättning än att han fullföljer talan mot denna (jfr Gärdes kommentar till RB s. 352). En reglering i enlighet med överståthållarämbetets förslag skulle vidare förutsätta att passmyndigheten i fall då ansökan om pass sker under fullföljdstiden har att överlämna ärendet till åklagaren, som i sin tur skulle få föra talan om reseförbud vid domstolen, om flyktfara anses föreligga. Ett sådant system skulle i åtskilliga fall leda till ett onödigt omständligt förfarande och även skapa komplikationer för den händelse domen vinner laga kraft under handläggningstiden. Med hänsyn till det anförda kan tillräckliga skäl inte anses föreligga att det i enlighet med överståthållarämbetets förslag begränsa passmyndighetens prövningsrätt till lagakraftvunna domar.

Å andra sidan bör det inte heller komma i fråga att, som polismyndigheten i Lund har förordat, låta redan det förhållandet att passansökanden har dömts till frihetsberövande påföljd utgöra hinder för bifall till passansökan oavsett om flyktfara föreligger eller inte. En så kategorisk bestämmelse skulle uppenbarligen kunna leda till stötande resultat i vissa fall.

Vad som nu har anförts talar för att man i en ny passlag bör behålla den nuvarande möjligheten för passmyndighet att avslå ansökan om pass, när sökanden har dömts till frihetsberövande påföljd och det finns sannolika skäl att anta att han ämnar undandra sig verkställigheten genom att resa utomlands. Några olägenheter av den hittillsvarande tillämpningen av denna avslagsgrund synes inte heller ha framkommit. På grund härav föreslås att den gällande regeln för de nu avsedda fallen (6 § d PK) förs över till den nya passlagen utan annan ändring i sak än att det till skillnad från vad som nu är förhållandet anges att den är tillämplig bara när påföljden inte har börjat verkställas. För fall när verkställigheten har börjat föreslås nämligen i det följande en särskild reglering (avsnitt 5.2).

De hinder mot bifall till passansökan som i enlighet med det anförda bör tas upp i en ny passlag är sålunda fall då sökanden är anhållen, häktad eller underkastad reseförbud enligt 25 kap. RB, då han är efterlyst och skall gripas eller annars omhändertagas vid anträffandet och då han har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och sannolika skäl föreligger att han ämnar undandra sig verkställigheten.

När det sedan gäller att ta ställning till i vad mån omständigheter av det slag som nyss har nämnts bör kunna återopas till stöd också för återkallelse av redan utfärdat pass, kan till en början konstateras att varken anhållande, häktning eller efterlysning f. n. utgör grund för passåterkallelse. Det finns knappast heller något praktiskt behov av regler om återkallelse får sådana fall.

Reseförbud som enligt 25 kap. RB meddelats eller fastställts av domstol utgör däremot nu inte bara hinder mot bifall till passansökan utan också grund för återkallelse, i den mån passmyndigheten får kännedom om förhållandet. I det föregående har i fråga om passansökningsfallen föreslagits att redan ett av åklagare meddelat reseförbud skall utgöra passhinder. När det gäller fall då den som har ålagts reseförbud redan innehar pass gör sig emellertid delvis andra synpunkter gällande. Framför allt måste man beakta att åklagare eller domstol i denna situation har befogenhet att med stöd av 25 kap. 2 § RB förena reseförbudet med det villkoret att den misstänkte skall lämna från sig sitt pass. Denna möjlighet brukar också utnyttjas i de fall då den misstänkte innehar pass och man anser att det föreligger mera påtaglig fara för att han skall lämna landet. I allmänhet är ett sådant villkor tillräckligt effektivt, eftersom den misstänkte i praktiken ofta löper risk att bli häktad, om han skulle vägra att överlämna passet eller försöka dölja det. När det sålunda på detta sätt är sörjt för att en passinnehavare som har ålagts reseförbud kan hindras från att utnyttja sitt pass för att lämna landet under förundersökningen eller rättegången, kan det knappast anses finnas något praktiskt behov av att passet dessutom skall formellt återkallas. I praktiken är det inte helt ovanligt att ett reseförbud kommer att bestå under endast förhållandevis kort tid. Åklagaren beslutar t. ex. att inte väcka åtal eller en förnyad prövning av tvångsmedelsfrågan ger vid handen att tillräckliga skäl saknas att upprätthålla förbudet. Att den misstänkte inte kan få nytt pass så länge ett reseförbud gäller är visserligen befogat, men om han redan har pass och har överlämnat det till åklagare eller polis förefaller det omotiverat att passet skall behöva återkallas. Eftersom det inte föreligger någon författningssenlig skyldighet för domstol eller åklagare att underrätta passmyndighet om meddelade reseförbud, är det redan f. n. förhållandevis vanligt att återkallelse inte kommer till stånd. Med hänsyn till vad som nu har anförts föreslås att reseförbud inte längre skall utgöra självständig grund för återkallelse av pass.

Enligt nuvarande ordning gäller vidare att pass skall återkallas, om passmyndigheten får kännedom om att innehavaren har dömts till frihetsberövande påföljd och det finns sannolika skäl att anta att han ämnar undandra sig verkställigheten. I det föregående har föreslagits att det hinder mot utfärdande av nytt pass som f. n. föreligger i motsvarande situation skall stå kvar i den nya passlagen. Förslaget skall emellertid därvid ses mot den bakgrunden att redan själva passansökningsfallen i sådant fall utgör ett påtagligt tecken på att den dömde har aktuella planer på att lämna landet. Motsvarande synpunkt kan inte åberopas till stöd för en regel som berättigar passmyndigheten att återkalla ett redan utfärdat pass. Eftersom vidare ett reseförbud, som förenats med skyldighet för den misstänkte att lämna från sig sitt pass, kan fastställas att

gälla fram till dess domen i brottmålet har vunnit laga kraft, kan det inte anses finnas tillräckligt starka sakliga skäl för att som f. n. låta även en inte lagakraftvunnen dom på frihetsberövande påföljd kunna leda till passåterkallelse.

När det däremot gäller fall då domen i brottmålet har vunnit laga kraft, torde man inte kunna undvara en regel som medger passmyndighet att återkalla pass, om det finns risk för att den dömda avviker. Detta skulle nämligen leda till otillfredsställande konsekvenser för vissa speciella fall, t. ex. då rätten har meddelat eller fastställt reseförbud i domen och åklagaren med stöd härav har tagit hand om den dömdes pass. Om ingen möjlighet till passåterkallelse finns i denna situation, skulle ju åklagaren alltid bli skyldig att återlämna passet så snart domen vunnit laga kraft och reseförbudet till följd härav upphört att gälla.

Mot bakgrund härav förordas att i den nya passlagen tas in en regel som ger stöd för passåterkallelse när passinnehavaren har ådömts frihetsberövande påföljd och det finns sannolika skäl att anta att han avviker samt domen i brottmålet har vunnit laga kraft. Att på detta sätt rekvisiten för passåterkallelse såvitt gäller kravet på att domen skall ha vunnit laga kraft blir snävare än dem som har föreslagits för passvägran är ganska naturligt med hänsyn till att passåterkallelse är den mest ingripande av åtgärderna. Eftersom passmyndigheten inte har möjlighet att ta självständigt initiativ till återkallelse i fall av detta slag, förutsätter regeln i praktiken att anmälan om flyktfaran har gjorts av åklagare eller av kriminalvårdsstyrelsen. Någon uttrycklig bestämmelse härom behövs dock inte.

5.2 Passhinder för personer som undergår kriminalvård

5.2.1 Gällande föreskrifter

De huvudsakliga reglerna om passhinder för personer som undergår kriminalvård finns i 6 § tredje stycket och 14 § första stycket f och g PK. I 6 § tredje stycket föreskrivs att den som står under övervakning efter att ha dömts till fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt inte får erhålla pass utan övervakningsnämndens medgivande. Övervakningsnämnden har alltså ett slags vetorätt i dessa ärenden. Om pass har utfärdats trots att nämnden inte har lämnat sitt medgivande, skall passet återkallas. Detsamma gäller om passmyndigheten får kännedom om att pass har utfärdats för person som sedermera har ställts under övervakning efter att ha dömts till någon av de nyss nämnda påföljderna. Återkallelse skall dock inte ske, om passinnehavaren inom tid som passmyndigheten bestämmer visar att han har övervakningsnämndens medgivande att behålla passet.

Enligt en statistisk undersökning angående antalet frivårdsärenden hos övervakningsnämnderna under år 1973 som redovisas av över-

vakningsnämndutredningen (Ju 1973: 15) i betänkandet (SOU 1975: 16) Kriminalvårdens nämnder avgav övervakningsnämnd yttrande i passärenden i 1 722 fall under detta år.

Vid sidan av de nyss berörda föreskrifterna kan också vissa av de regler om passhinder som har redovisats i föregående avsnitt vara tillämpliga när det gäller personer som undergår kriminalvård. I fall då någon har rymt från kriminalvårdsanstalt och skall återförpassas blir han efterlyst i Polisunderrättelser, och ansökan om pass kan då avslås enligt 6 § första stycket a PK. När det gäller bestämmelserna i 6 § första stycket d och 14 § första stycket d om avslag på passansökan resp. passåterkallelse för den som har dömts till frihetsberövande påföljd och kan antas ämna undandra sig verkställigheten, har tidigare tvekan rått i praxis om bestämmelserna avser även det fallet att verkställigheten redan har påbörjats. Den allmänna uppfattningen torde dock numera vara att de berörda föreskrifterna formellt sett är tillämpliga även i ett sådant fall.

5.2.2 Tidigare ändringsförslag m. m.

Den nuvarande regleringen av passhinder för personer som undergår kriminalvård har i olika sammanhang utsatts för kritik. Regleringen har därvid bl. a. betecknats som inkonsekvent så till vida som det ställs upp ett krav på medgivande av övervakningsnämnd för att en person som står under övervakning skall få erhålla eller behålla pass medan något motsvarande krav inte gäller för den som undergår påföljd i anstalt. Detta förhållande har sagts i sin tur leda till att det i inte obetydlig omfattning förekommer att en person som avtjänar fängelsestraff — ofta med hjälp från anstaltsledningens sida — söker och erhåller pass, som kanske sedan i samband med villkorlig frigivning omedelbart skall tas ifrån honom därför att övervakningsnämnden inte anser sig kunna medge att han får behålla det. Kritiken har emellertid också gått ut på att reglerna om passåterkallelse inte fungerar på avsett sätt i praktiken, eftersom passmyndigheterna oftast saknar information om att passinnehavare har ställts under övervakning. Från de nu angivna synpunkterna har de gällande reglerna föreslagits ändrade i olika skrivelser till regeringen bl. a. från länsstyrelsen i Östergötlands län, övervakningsnämnden i Stockholm och Föreningen Sveriges skyddskonsulenter och skyddsassistenter. Sistnämnda organisation vill helst att övervakningsnämndens prövning i passärenden skall upphöra. Skulle det ändå anses finnas skäl att behålla denna prövningsmöjlighet, så måste det enligt föreningen i allt fall ske en precisering av grunderna för prövningen och en översyn av rättssäkerhetsaspekterna vid dessa administrativa avgöranden.

I ett par fall har hithörande frågor aktualiserats också i ärenden som har tagits upp av JO med anledning av inkomna klagomål. I ett den 22

februari 1972 avgjort ärende (dnr 2132/70) har sålunda dåvarande ställföreträdande JO Wennergren vänt sig mot det förhållandet att en passansökan kan komma att behandlas olika beroende på om den som gör ansökan är intagen på anstalt eller nyligen frigiven samt vidare ansett det opraktiskt om pass först utfärdas för en intagen och därefter återkallas efter frigivningen när inte övervakningsnämnden medger fortsatt passinnehav. JO anser att det finns skäl att behandla passansökningar på samma sätt oberoende av om den som dömts till påfljd vårdas i eller utom anstalt. — Motsvarande uppfattning har kommit till uttryck i ett uttalande den 4 juli 1975 av ställföreträdande JO Sverne (ärende 1744/74), som också framhåller det otillfredsställande i att olika handläggningspraxis i fall av det slag som nu avses har utbildat sig vid skilda länsstyrelser.

Den kritik som har riktats mot den nuvarande regleringen har vidare avsett det förhållandet att det inte finns allmänna regler för passåterkallelse när det gäller personer som undergår frihetsberövande påföljder. Denna fråga togs upp i en motion (mot. 1971: 1198) till 1971 års riksdag. Enligt motionären lär det förekomma att personer som avtjänar straff för narkotikabrott under permissioner reser utomlands för att skaffa ytterligare narkotika. Motionären anser att redan frånvaron av en generell regel om passindragning vid ådömande av frihetsstraff är en brist i gällande reglering. I motionen påpekas vidare att de möjligheter som finns att återkalla pass för den som ställs under övervakning efter att ha dömts till frihetsstraff eller annan påföljd inte utnyttjas på avsett sätt, bl. a. beroende på att administrativa rutiner saknas.

Motionen behandlades av inrikesutskottet (InU 1971: 20) som inhämtade yttranden i ärendet från RPS, kriminalvårdsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län och samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet. Samtliga remissinstanser ställde sig positiva till motionens syfte. Även utskottet biträdde i princip motionen. Enligt utskottet bör det införas regler som innebär möjlighet att återkalla pass eller förhindra utfärdande av nytt pass för person som avtjänar ett inte alltför kortvarigt fängelsestraff. Det administrativa förfarandet bör effektiviseras så att reglerna kan upprätthållas i praktiken. Utskottet ansåg att utformningen av lämpliga regler borde närmare övervägas i samband med utarbetandet av en ny passlag. — Riksdagen följde utskottets beslut (rskr 1971: 247).

Frågan om övervakningsnämndernas medverkan i passärenden har härefter tagits upp av övervakningsnämndutredningen i det nyssnämnda betänkandet (SOU 1975: 16) Kriminalvårdens nämnder. Utredningen redovisar den kritik som har förts fram mot gällande bestämmelser och anser för sin del att kritiken har starkt fog för sig. Det är också enligt utredningen otillfredsställande att övervakningsnämndernas praxis i passärenden är så skiftande. Om nämndernas nuvarande vetorätt slopas och passmyndigheten i stället i varje särskilt fall får bedöma vilken bety-

delse som bör tillmätas de uppgifter som inhämtas om den dömdes situation, skulle man enligt utredningens uppfattning komma till rätta med de problem som har föranlett kritiken. Skyldigheten att avge yttrande till passmyndigheten skulle i så fall kunna läggas på skyddskonsulenten eller, såvitt angår intagna, på styresmannen för anstalten i samråd med vederbörande skyddskonsulent. Med hänvisning till det pågående arbetet med en ny passlagstiftning lägger utredningen inte fram något förslag i ämnet men framhåller att det är angeläget att frågan snart löses.

Vid remissbehandlingen av övervakningsnämndutredningens betänkande har åtskilliga remissinstanser understrukit angelägenheten av att de spörsmål som hänger samman med övervakningsnämndernas medverkan i passärenden snart löses. Flera av de instanser som tar upp frågan uttalar sig därvid för en lösning enligt de riktlinjer som utredningen drar upp. Utredningens principförslag tillstyrks uttryckligen utan närmare kommentarer av *övervakningsnämnderna i Gävle och Linköping, skyddskonsulenterna i Karlstad och Västervik* samt *kriminalvårdsdirektören i kriminalvårdens Malmöregion*.

Behovet av en översyn av gällande ordning i såväl formellt som materiellt hänseende understryks av *övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen*, som utförligt utvecklar sin syn på hithörande frågor. Nämnden framhåller att passärendena är svårbedömbara. Detta hänger samman med att rätten till pass ofta torde betraktas som en prestige-fråga av den dömda och med att det från kriminalpolitisk synpunkt ofta är ytterst tveksamt vilket beslut som är det lämpligaste. Nämnda förhållanden torde ha bidragit till den skiftande praxis som råder vid olika övervakningsnämnder i dessa ärenden. Mot denna bakgrund ifrågasätter nämnden lämpligheten av att övervakningsnämnden medverkar i passärendena. Om nämnden ändå fortsättningsvis skall medverka i dessa, är det angeläget att en översyn sker av både de materiella reglerna rörande övervakades rätt till pass och nämndernas befattning med dessa ärenden.

Utan att uttala sig för någon bestämd lösning understryker även flera andra instanser, bl. a. *övervakningsnämnden i Norrtälje* och *Sveriges domareförbund*, de svårigheter som ligger i att bedöma vilket avgörande som är det kriminalpolitiskt mest lämpliga när det gäller passärendena.

Några remissinstanser godtar utredningens förslag i huvudsak men förordar vissa avvikelser. *Övervakningsnämnden i Karlstad* ansluter sig sålunda till tanken att slopa övervakningsnämndernas vetorätt men menar att uppgiften att avge yttrande bör ankomma på nämnderna, dock med befogenhet för dessa att delegera ärendena till skyddskonsulent. *Övervakningsnämnden i Luleå* framhåller att passärendena har ägnats visst intresse från övervakningsnämndernas sida men att det är tveksamt om detta har varit till gagn för frivårdsarbetet. Nämnden ansluter sig till

uppfattningen att ärendena bör föras över till skyddskonsulent men menar att det bör finnas en möjlighet för konsulenten att hänskjuta avgörandet till övervakningsnämnden.

En del remissinstanser ställer sig emellertid tveksamma eller avvisande till en lösning efter de linjer som har förordats av övervakningsnämndutredningen. *Övervakningsnämnden i Uppsala* har svårt att se hur man med en sådan lösning skulle kunna undgå en skiftande praxis, eftersom ju inte heller passmyndigheterna är få till antalet. Troligen traktar väl inte någon övervakningsnämnd efter att få behålla samtliga passärenden, men utredningens ståndpunkt måste förmodas vara fotad på synpunkter som inte har redovisats. I den mån det är praktiskt möjligt förordar nämnden en lösning enligt vilken en central myndighet träffar avgörandet i de passärenden det här gäller efter att ha inhämtat yttrande eller medgivande som då lämpligen bör avges av vederbörande övervakningsnämnd. *Övervakningsnämnden i Växjö* tar inte uttryckligen ställning till förslaget i denna del men anser allmänt att utredningen har överdrivit betydelsen från arbetssynpunkt av att övervakningsnämnderna enligt utredningens lösning befrias från vissa ärenden. I det sammanhanget framhålls särskilt att passärendena går fort, eftersom nämnden för sin del i sådana ärenden följer vissa bestämda grunder och enligt dessa sällan vägrar pass.

Utredningens förslag avstyrks av *övervakningsnämnden i Sundsvall* som menar att frivårdsuppgifter som kan medföra mera ingripande åtgärder inte bör läggas på skyddskonsulent, främst med hänsyn till att denne av sina klienter inte bör uppfattas som ett organ med repressiva uppgifter. Den lokala nämnden bör därför även i fortsättningen ha ansvaret bl. a. för de yttranden som avges i passfrågor.

Förslaget avstyrks också av *övervakningsnämnden i Malmö, första avdelningen*. Nämnden instämmer visserligen i att frågan om övervakningsnämndernas befattning med passärendena snarast bör lösas men kan inte dela uppfattningen att beslutanderätten i dessa ärenden bör ligga på skyddskonsulent eller styresman vid anstalt. Det gäller här en fråga som av den dömde uppfattas som mycket viktig. Samma beslutsordning bör därför gälla som i andra viktiga frågor. Den olägenhet som övervakningsnämndernas skiftande praxis innebär kan motverkas genom att den som vägras pass av övervakningsnämnd får föra talan mot beslutet hos central nämnd.

5.2.3 Överväganden och förslag

Frågan i vad mån särskilda begränsningar i rätten till pass bör gälla för personer som undergår kriminalvård kan ses från olika synpunkter. Å ena sidan är det en viktig princip inom den moderna kriminalpolitiken att kriminalvårdens klienter i den utsträckning det är möjligt skall ha samma rättigheter och kunna utnyttja samma förmåner som andra

medborgare i samhället. Man kan å andra sidan inte bortse från att situationen för den som t. ex. är villkorligt frigiven eller undergår skyddstillsyn ibland är sådan att de strävanden som ligger bakom frivårdsarbetets uppläggning skulle kunna direkt motverkas om den dömda reser utomlands under övervakningstiden. Inskränkningar i rätten till pass kan i en del kriminalvårdsfall ha betydelse också som en mera omedelbart brottsförebyggande faktor såsom exempelvis när det gäller narkotikabrottslighet och vissa former av internationell kriminalitet. Till detta kommer de ökade möjligheter till permissioner och frigång som utgör ett viktigt inslag i den nya lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. Även om det ibland har ifrågasatts om man över huvud taget bör uppställa några begränsningar i passrättigheterna för kriminalvårdsklientelet, torde mot bakgrund av nyss antydda förhållanden den allmänna uppfattningen dock vara att man inte helt kan undvara sådana begränsningar.

Den nuvarande regleringen har i senare praxis ansetts ge stöd för en passvägran resp. passåterkallelse i fall då det på sannolika skäl kan antas att en person som undergår frihetsberövande påföljd ämnar söka undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden. Om man bortser från sådana situationer kännetecknas det nuvarande systemet av att i kriminalvårdsfallen hinder mot bifall till passansökan resp. grund för passåterkallelse i princip föreligger endast för personer som står under övervakning efter att ha dömts till fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering. Övervakningsnämnden kan i dessa fall — med bindande verkan för passmyndigheten — vägra medgivande till utfärdande av nytt pass eller till fortsatt passinnehav.

Som har konstaterats i flera olika sammanhang har utvecklingen lett till att praxis i de passärenden det här gäller kommit att bli skiftande. Enligt undersökningar som har gjorts av övervakningsnämndsutredningen är en del övervakningsnämnder mycket restriktiva i sin tillämpning och lämnar nästan aldrig medgivande till passinnehav förrän den dömda har stått under övervakning ganska lång tid. Det förekommer också att medgivande vägras under åberopande av att den dömda inte har fullgjort vissa åligganden, t. ex. underlåtit att betala skadestånd eller böter. Flertalet övervakningsnämnder synes dock ha den uppfattningen att en alltför restriktiv tillämpning kan ha så negativa konsekvenser att skälen för att vägra medgivande till passinnehav bör vara mycket starka.

En av förklaringarna till att nuvarande praxis är skiftande torde vara att övervakningsnämnds beslut i passärende inte anses kunna överklagas. Denna fråga behandlas särskilt i ett senare avsnitt (avsnitt 6). Av ännu mera avgörande betydelse måste emellertid vara att det f. n. inte finns några som helst föreskrifter i författning om vad som skall beaktas vid övervakningsnämndernas bedömning av passfrågor.

Oavsett hur man löser frågan vilken myndighet som skall ha ansvaret

för den sakliga bedömningen i de passärenden som det här gäller måste det anses ofrånkomligt att man vid en ny reglering författningsmässigt preciserar förutsättningarna för en begränsning av passrättigheterna i nu aktuella fall. En tänkbar utväg skulle i och för sig vara att automatiskt knyta passhinder till ett straff av viss svårhetsgrad. En sådan lösning skulle emellertid knappast vara tillfredsställande från vare sig sakliga eller principiella utgångspunkter. Förutsättningen för ett så förhållandevis ingripande beslut som en passvägran resp. en passåterkallelse bör rimligen vara att det har gjorts en prövning i det särskilda fallet.

Det synes inte heller ändamålsenligt att i överensstämmelse med den praxis som tillämpas på vissa håll ställa upp ett positivt krav på visad skötsamhet för att den som undergår kriminalvård skall kunna erhålla pass resp. få behålla ett redan utfärdat pass. En passvägran är i sak liktydig med ett förbud att lämna Sverige och innebär alltså en begränsning av de grundläggande medborgerliga rättigheterna. Rätten till pass upplevs också i praktiken som mycket viktig av den dömda. Det måste därför fordras påtagliga skäl för en passvägran eller en passåterkallelse. Principen bör vara att pass skall kunna vägras eller återkallas för den som undergår kriminalvård endast när det är påkallat antingen på grund av föreliggande risker för brottslighet som har anknytning till utlandet eller för att syftet med ett påbörjat behandlingsarbete inte allvarligt skall äventyras.

Med beaktande av det anförda torde man nå en lämplig utformning av grunderna för passhinder i kriminalvårdsfallen genom en föreskrift som ger möjlighet att vägra eller återkalla pass, när det finns sannolika skäl att anta att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att en vistelse utomlands annars skulle motverka hans anpassning i samhället. Liksom f.n. måste det vidare finnas möjlighet att vägra eller återkalla pass i det mera speciella fallet att det finns sannolika skäl att anta att den som undergår frihetsberövande påföljd ämnar söka dra sig undan fortsatt verkställighet. Vad gäller sistnämnda grund torde denna dock få praktisk betydelse bara vid mera långvariga frihetsberövanden.

När det gäller att utforma regler för själva prövningsförfarandet, skulle en i och för sig tänkbar ordning vara att låta det ankomma på domstolen att i samband med avgörandet i brottmålet ta ställning till om något av nyss nämnda skäl talar för att passhinder under viss tid bör föreligga för den dömda. Ett sådant system skulle emellertid knappast vara ändamålsenligt med hänsyn till att det vid tiden för domen inte går att förutse om passfrågan över huvud taget kommer att bli aktuell genom en passansökan från den dömdes sida under påföljdstiden. Härtill kommer att ett beslut om passhinder i samband med domen skulle få en från principiell synpunkt mindre tilltalande karaktär av en särskild repressiv rättsverkan av brottet vid sidan av påföljden.

Valet står då mellan att antingen utforma systemet på det sättet att passmyndigheten har att göra en självständig prövning i kriminalvårdsfallen eller också så till vida behålla den nuvarande ordningen att ärendena i realiteten avgörs av de organ som har ansvaret för kriminalvården. Frågan blir alltså om kriminalvårdsorganen bör behålla sin s.k. veto rätt i dessa ärenden. Det har i olika sammanhang föreslagits att veto rätten slopas. Övervakningsnämndutredningen har sålunda förordat att man går över till en ordning som innebär att passmyndigheten i varje särskilt fall får bedöma vilken betydelse som bör tillmätas de uppgifter som inhämtas om den dömdes situation.

Övervakningsnämndutredningens förslag i denna del har fått ett något blandat mottagande vid remissbehandlingen. Mot förslaget har bl. a. åberopats att det är svårt att se att en lösning efter den av utredningen anvisade linjen skulle leda till en mindre skiftande praxis. Dessa betänkligheter torde väga ännu tyngre, när man i enlighet med riksdagens principbeslut låter de olika polismyndigheterna i stället för länsstyrelserna bli passmyndigheter inom riket.

Det skulle naturligtvis i och för sig vara möjligt att tillförsäkra kriminalvårdsorganen inflytande i passärendena genom en föreskrift om skyldighet för passmyndigheten att inhämta yttrande från skyddskonsulent eller övervakningsnämnd utan att som nu ge yttrandet bindande karaktär. Både sakliga och principiella skäl torde emellertid tala mot en sådan ordning, vilken skulle innebära att man lägger på tjänsteman vid lokal polismyndighet uppgiften att överpröva övervakningsnämndens eller skyddskonsulentens ställningstagande i kriminalvårdsfrågor. Vad prövningen avser i de fall det här gäller är ju om det finns tillräckligt starka skäl från kriminalvårdssynpunkt för ett beslut som i sak innebär ett förbud för den dömda att lämna Sverige. Den jämförelse som ibland har gjorts med övervakningsnämndens yttranden i körkortsfrågor — där ju nämndens ställningstagande inte är bindande — kan därför knappast anses hållbar i detta fall.

Frågan om passprövningen måste också ses mot bakgrund av att övervakningsnämnd enligt BrB har befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter angående den dömdes livsföring. Med stöd av 26 kap. 15 § första stycket BrB får övervakningsnämnden sålunda meddela särskild föreskrift om vad den som är villkorligt frigiven har att iaktta under prövetiden, om det finns skäl att anta den frigivne behöver stöd av en sådan föreskrift för sin anpassning i samhället. Särskild föreskrift får avse bl. a. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången. Motsvarande gäller för den som är dömd till skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering (28 kap. 6 §, 29 kap. 7 § resp. 30 kap. 10 § BrB).

Det ligger i sakens natur att det, i fall när övervakningsnämnden har funnit särskild föreskrift om vistelseort nödvändig, ofta finns anledning att också begränsa rätten för den dömda att erhålla pass. I andra fall

kan situationen vara den att en föreskrift om särskild vistelseort inom Sverige visserligen framstår som alltför ingripande eller meningslös men att beaktansvärda skäl ändå talar för att den dömda under en tid inte bör få resa utomlands. Det kan t. ex. föreligga en påtaglig risk för fortsatt narkotikabrottslighet. Under alla omständigheter är det emellertid en i huvudsak likartad bedömning som bör ske när det gäller å ena sidan frågan om föreskrifter enligt BrB och å andra sidan passfrågor, och själva beslutet i dessa olika ärenden kan också ha en sakligt sett likartad eller rent av identisk innebörd. Även det nu anförda talar för en ordning enligt vilken ansvaret för det materiella avgörandet i passfrågor bör ligga kvar hos kriminalvårdsorganen i dessa fall.

Med hänvisning till det anförda förordas att man principiellt sett behåller den nuvarande ordningen så till vida att kriminalvårdsorganens ställningstagande också fortsättningsvis binder passmyndigheten i de fall det här gäller. Frågan blir då närmast om beslutanderätten bör ligga kvar hos övervakningsnämnderna eller om man i stället bör söka en lösning som innebär att nämnderna i större eller mindre utsträckning avlastas dessa ärenden.

Vid ställningstagandet till sistnämnda fråga bör beaktas att ett genomförande av övervakningsnämndutredningens förslag innebär att det direkta ansvaret för övervakningen flyttas över från övervakningsnämnd till skyddskonsulent liksom att skyddskonsulenten övertar sådana mera rutinbetonade kriminalvårdsuppgifter som nu ankommer på nämnden. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har starka sympatier yppats för en ordning som innebär att nämnderna befrias från sådana uppgifter som har rutinbetonad karaktär. När det gäller passfrågor torde det ofta vara fråga om en tämligen okomplicerad prövning, eftersom man kan räkna med att det i normalfallen inte finns några skäl som talar mot att pass utfärdas för den dömda. Den mest ändamålsenliga lösningen för fall då pass söks av någon som undergår kriminalvård i frihet synes därför vara att skyddskonsulenten får befogenhet att fatta sådana beslut som innebär att tillstånd till utfärdande av pass medges. Däremot bör inte skyddskonsulenten kunna vägra ett sådant tillstånd. Med hänsyn till att passfrågan ofta tillmäts stor vikt av den dömda och till att en passvägran innebär en begränsning av en medborgerlig rättighet, bör det ankomma på nämnden att fatta beslutet, om detta går ut på att tillstånd till pass vägras. Skyddskonsulenten bör sålunda alltid ha att överlämna ärendet till nämnden, om han inte anser att den dömda bör erhålla pass. I konsekvens med vad som nu har anförts bör det också ankomma på nämnden att fatta sådana beslut som innebär att ett redan utfärdat pass skall återkallas för den som undergår kriminalvård.

Som förut har nämnts fordras f. n. övervakningsnämndens medgivande för att den som undergår kriminalvård skall få erhålla eller behålla pass bara om han står under övervakning. I denna del har den nu-

varande regleringen visat sig få vissa otillfredsställande konsekvenser. Det är sålunda knappast ändamålsenligt att frågan om passåterkallelse för den som undergår fängelse, ungdomsfängelse eller internering f. n. i regel inte kan aktualiseras under anstaltstiden utan först sedan han efter villkorlig frigivning eller överförande till vård utom anstalt ställs under övervakning. Olägenheterna med den nuvarande ordningen framträder kanske ännu tydligare i den situation som uppstår om den dömda söker och erhåller pass under anstaltstiden men övervakningsnämnden inte tillåter honom att behålla det sedan han har frigetts villkorligt eller förts över till vård utom anstalt. Från den dömdes synpunkt måste en sådan ordning te sig svårförklarlig, och det kan inte uteslutas att han får uppfattningen att samhället agerar inkonsekvent och orättvist mot honom.

Ytterligare en nackdel med nuvarande system är att det har lagts på passmyndighet att ta upp frågan om återkallelse när en passinnehavare ställs under övervakning utan att det har sörts för att myndigheten får information om när detta sker. Den gällande regleringen bygger sålunda på att passmyndigheten i det nu avsedda fallet skall förelägga passinnehavaren viss tid att visa upp övervakningsnämndens medgivande och att passinnehavaren själv skall göra ansökan hos nämnden om att få behålla passet. Eftersom passmyndigheten ofta saknar kännedom om övervakningen, fungerar emellertid systemet inte på avsett sätt i praktiken. Det finns f. n. ingen föreskrift som ger stöd för att man från kriminalvårdsorganens sida självmant tar initiativ i återkallelsefrågan när ett beslut om passåterkallelse framstår som motiverat från kriminalvårdssynpunkter.

Vad som har anförts nu ger till en början vid handen att man i en ny reglering inte på samma sätt som f. n. bör begränsa möjligheterna för särskild passprövning av kriminalvårdsskäl till fall då den dömda ställs under övervakning. Utgångspunkten bör i stället vara att det redan när en frihetsberövande påföljd har börjat verkställas skall bero av en särskild prövning från kriminalvårdssynpunkt huruvida den som undergår påföljden skall kunna få bifall till en ansökan om pass. Om den dömda är intagen i kriminalvårdsanstalt, bör därvid lämpligen frågan om tillstånd till utfärdande av pass i första hand prövas av anstaltens styresman, som emellertid bör vara skyldig att överlämna ärendet till övervakningsnämnden om han finner att tillstånd inte bör meddelas. I det fallet att den intagne innehar pass bör på motsvarande sätt detta i princip kunna återkallas redan under anstaltstiden, om övervakningsnämnden finner det motiverat.

Vad sedan angår frågan vilka påföljder som skall kunna aktualisera en sådan särskild passprövning från kriminalvårdssynpunkter så bör en möjlighet till passvägran resp. passåterkallelse alltid — vare sig verkställighet sker i eller utom anstalt — föreligga när den ådömda påföljden är ungdomsfängelse eller internering. I fråga om fängelse bör emellertid

särskilda begränsningar i passrättigheterna inte rimligen kunna aktualiseras vid kortare strafftider. En förutsättning bör vara att strafftiden har den längden att villkorlig frigivning kan komma i fråga, dvs. överstiger fyra månader. Slutligen bör övervakningsnämnden liksom f. n. ha möjlighet att när så anses nödvändigt bestämma att den som är villkorligt frigiven från fängelse eller undergår skyddstillsyn inte skall få tilldelas pass eller att pass som har utfärdats för honom skall återkallas. När det gäller fall då den dömda inte undergår verkställighet i anstalt bör emellertid på samma sätt som nu generellt gälla att en begränsning i passrättigheterna kan komma i fråga bara om han står under övervakning.

Frågan är då hur förfarandet hos de berörda myndigheterna lämpligen bör ordnas. Den situation som föreligger när en person som undergår påföljd av nu aktuellt slag söker nytt pass erbjuder därvid inte några större problem. Vid den maskinella passhinderslagningen kan nämligen besked lämnas om att sökanden undergår påföljd som kan medföra passhinder, och passmyndigheten bör då ha att remittera ärendet till styresman för anstalt eller skyddskonsulent för prövning av frågan om tillstånd till utfärdande av pass. Om denne inte finner sig kunna meddela tillstånd, har han att överlämna ärendet till övervakningsnämnden.

Större svårigheter av praktisk natur kan uppstå i fall då den som redan innehar pass börjar undergå en sådan påföljd som enligt vad som har sagts förut bör kunna initiera att frågan om passåterkallelse tas upp. För fall av denna typ kan olika lösningar övervägas. En tänkbar utväg är att i nära anslutning till nuvarande ordning låta den dömdes rätt att behålla passet bli beroende av att ett särskilt tillståndsbeslut meddelas från kriminalvårdsorganens sida. Förutsättningen för att en sådan ordning till skillnad från den nuvarande skall kunna fungera i praktiken blir då att antingen passmyndighet eller också vederbörande kriminalvårdsorgan automatiskt får underrättelse från ett maskinellt register så snart en passinnehavare börjar undergå påföljd som kan medföra återkallelse. Om sådan underrättelse lämnas till passmyndigheten, skulle denna kunna remittera ärendet till övervakningsnämnden för prövning och sedan återkalla passet i den händelse nämnden vägrar den dömda tillstånd att behålla det.

Den nu skisserade lösningen synes emellertid medföra större praktiska komplikationer än vad som är nödvändigt för de situationer det här gäller. Man kan utgå från att det bara i ett förhållandevis begränsat antal fall finns anledning att återkalla pass för personer som har dömts för brott. Det är då knappast ändamålsenligt att införa en ordning som innebär att ett formellt beslut i passfrågan alltid måste meddelas så snart en innehavare av pass har dömts till påföljd av sådant slag som här avses. Det måste vara mera rationellt om systemet i stället bygger på att övervakningsnämnden har befogenhet att meddela föreskrift om passåterkallelse i de fall då detta är påkallat från kriminalvårdssynpunkter

men att återkallelsefrågan inte behöver tas upp i andra fall. En lösning efter dessa linjer erbjuder så påtagliga praktiska fördelar att den synes vara att föredra framför det tidigare diskuterade systemet.

Med hänvisning till det anförda förordas att det skall ankomma på övervakningsnämnd att meddela föreskrift om passåterkallelse när en passinnehavare har dömts till påföljd av sådant slag som här avses och återkallelse befinner motiverad på grund av sannolika skäl för att den dömda ämnar söka undandra sig fortsatt verkställighet, att han kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att en resa utomlands annars skulle motverka hans anpassning i samhället.

Som förut har sagts är en föreskrift om passåterkallelse sakligt sett likartad en sådan föreskrift om den dömdes livsföring som övervakningsnämnd har befogenhet att meddela enligt BrB. I fråga om föreskrifter av sistnämnda slag har övervakningsnämndutredningen föreslagit att de skall få meddelas av övervakningsnämnd endast när skyddskonsulenten gör framställning därom. En motsvarande ordning bör då gälla även beträffande föreskrift om passåterkallelse. Detta medför dessutom den fördelen att övervakningsnämnden befrias från det omedelbara ansvaret för bevakningen av passfrågor i de fall det här gäller. För fall då passinnehavaren avtjänar påföljd i anstalt bör emellertid inte bara skyddskonsulenten utan också styresmannen för anstalten ha rätt att göra framställning om passåterkallelse.

Även med den nu förordade lösningen uppkommer emellertid frågan om det bör införas föreskrifter som innebär att skyddskonsulenten — resp. styresmannen för anstalt — automatiskt får underrättelse om fall då personer som börjar undergå brottspåföljd innehar giltigt pass. Detta skulle i och för sig vara ägnat att ge ökade garantier för att dessa passfrågor alltid blir föremål för uppmärksamhet. Å andra sidan skulle det leda till ett rätt omfattande rapporteringssystem, vars praktiska värde skulle bli ganska litet. Det kan ifrågasättas om fördelarna med ett så förhållandevis resurskrävande och omständligt system är så stora att det är tillräckligt motiverat. Som nyss har sagts måste antalet fall då passåterkallelse av kriminalvårdsskäl bör ske bedömas som relativt begränsat. I det stora flertalet fall torde frågan om passåterkallelse över huvud taget inte behöva övervägas. Praktiskt mest betydelsefulla torde vara de situationer då det finns anledning misstänka att den dömda skulle göra sig skyldig till narkotikabrottslighet i samband med en utlandsresa eller försöka resa utomlands under permission. När frågan om en begränsning i den dömdes rätt att resa utomlands av sådana eller andra skäl anses böra tas upp, kan skyddskonsulent eller styresman för anstalt utan omgång från lokal polismyndighet eller från RPS:s centrala passregister få besked i frågan om den dömda innehar pass, såvida inte detta framgår redan av de handlingar som finns tillgängliga i ärendet. Det anförda

torde leda till den slutsatsen att man kan undvara ett system med automatiska underrättelser angående passinnehav.

I överensstämmelse med de överväganden som nu har redovisats förordas sammanfattningsvis följande reglering för passprövningen i kriminalvårdsfallen. För den som undergår kriminalvård i anstalt — utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga — skall för bifall till ansökan om nytt pass fordras att ett särskilt tillstånd (passtillstånd) meddelas. Detsamma skall gälla för den som undergår skyddstillsyn eller är villkorligt frigiven från fängelse eller överförd till vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering, dock bara om han till följd härav står under övervakning. Frågan om tillstånd tas upp efter remiss från den passmyndighet hos vilken den dömde gör ansökan och prövas därvid i första hand av skyddskonsulenten eller, om den dömde är intagen i anstalt, av styresmannen för anstalten. Om skyddskonsulenten eller styresmannen inte finner sig kunna meddela tillstånd, skall ärendet hänskjutas till övervakningsnämnden. När en person som undergår påföljd av det slag som nyss har angetts redan innehar gällande pass, får övervakningsnämnden på framställning av skyddskonsulenten eller styresman för anstalt föreskriva att passet skall återkallas. Övervakningsnämnden får vägra passtillstånd, om nämnden finner skäl att anta att den dömde ämnar söka undandra sig verkställigheten av påföljden, att han skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa eller att en utlandsresa annars skulle motverka hans anpassning i samhället. Motsvarande skäl får åberopas av nämnden som grund för en föreskrift om passåterkallelse. Passmyndigheten blir i båda fallen bunden av övervakningsnämndens eller — om ärendet överklagas — besvärmyndighetens ställningstagande.

5.3 Passhinder för personer som tagits in för sluten psykiatrisk vård m. m.

5.3.1 Gällande föreskrifter

Enligt 6 § fjärde stycket PK får pass inte utfärdas utan medgivande av vederbörande läkare i fall då passmyndigheten har kännedom om att sökanden är intagen på sjukhus med stöd av lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) eller har inskrivits i specialsjukhus med stöd av 35 § lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda m. m. (omsorgslagen). Detsamma gäller om sökanden är försöksutskreven från sådant sjukhus. Har pass utfärdats utan att läkaren lämnat sitt medgivande, följer av 14 § första stycket f PK att passet skall återkallas, om inte passinnehavaren inom tid som passmyndigheten bestämmer visar att han har läkarens medgi-

vande att behålla det. Däremot finns det ingen föreskrift i PK som ger stöd för återkallelse i fall när en passinnehavare efter passets utfärdande tas in för vård enligt LSPV eller skrivs in i specialsjukhus.

Möjligheten att med nuvarande system upprätthålla dessa passprövningsregler i praktiken är beroende av att den lokala polismyndigheten vid sin passhinderutredning får kännedom om den pågående vården. Detta erbjuder inga problem, om patienten har tagits in för sluten psykiatrisk vård eller skrivits in i specialsjukhus under sådana förhållanden som avses i 17 § andra stycket LSPV eller 42 § tredje stycket omsorgslagen. Det gäller då patienter som har intagits eller inskrivits på grund av domstols förordnande eller som, under inflytande av psykisk sjukdom eller utvecklingsstörning, har begått brott mot annans personliga säkerhet för vilket åtal inte väckts, liksom också patienter som har varit intagna i kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd för brott och som under tiden för anstaltsvården eller i samband med att denna upphört tagits in för vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen. I dessa fall får nämligen anteckning om den pågående vården ske i det centrala polisregister som förs hos RPS (jfr 5 § 2 polisregisterkungörelsen (1969: 38) och 9 § 12 kungörelsen (1970: 517) om rättsväsendets informationssystem).

I de övriga fall då vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen pågår sker däremot ingen sådan central registrering. Dessa fall kan därför i realiteten knappast upptäckas vid passprövningen annat än om den utredning som har föregått vården har ägt rum inom samma polisdistrikt som det där passhinderutredningen sker. Inte heller i sistnämnda situation torde det finnas praktiska möjligheter att uppmärksamma dessa frågor vid passhinderutredningen inom de större polisdistrikten.

Både LSPV och 35 § omsorgslagen avser vård som får beredas oberoende av patientens eget samtycke. För att sådan vård skall få äga rum, krävs att den är oundgängligen påkallad med hänsyn till såväl sjukdomens resp. utvecklingsstörningens art eller grad som vissa särskilt uppräknade omständigheter, t. ex. att vederbörande är farlig för annans personliga säkerhet eller fysiska eller psykiska hälsa eller för eget liv.

Enligt 17 § LSPV gäller som huvudregel att överläkaren beslutar om utskrivning från sjukhuset. Överläkaren får dock hänskjuta frågan om utskrivning till den särskilda utskrivningsnämnden, som finns inrättad för prövning av vissa frågor enligt LSPV. Utskrivningsnämnden skall vidare alltid besluta om utskrivning när det gäller patient som har tagits in för sluten psykiatrisk vård i sådana nyss redovisade situationer som avses i 17 § andra stycket.

De nu angivna bestämmelserna om beslutsbehörighet gäller enligt 19 § LSPV både slutlig utskrivning och utskrivning på försök. I huvudsak samma regler gäller enligt 14 § LSPV för beslut som innebär att patienten får tillstånd att vistas på egen hand utanför sjukvårdsområdet

(permission). För försöksutskrivning liksom för permission förutsätts att fara för annans personliga säkerhet eller patientens eget liv inte uppkommer. Enligt patient som försöksutskrivs eller får permission kan åläggas att iaktta särskilda föreskrifter. Särskild föreskrift kan enligt 3 § kungörelsen (1966: 585) ang. tillämpningen av LSPV avse bl. a. vistelseort eller bostad. I förarbetena till LSPV (prop. 1966: 53 s. 85 och 197) har framhållits att en sådan föreskrift ibland bör förbindas med förbud för patienten att utan tillstånd lämna bostadsorten eller att besöka vissa bestämda platser.

När det gäller slutlig utskrivning eller utskrivning på försök av den som har skrivits in i specialsjukhus med stöd av 35 § omsorgslagen, ankommer enligt lagens 42 § beslutet på överläkaren eller, i särskilt angivna fall, på beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda. Nämnden skall alltid pröva frågan i fall då patienten har överlämnats till vård i specialsjukhus av domstol eller eljest har skrivits in i sådana ovan angivna fall som avses i 42 § tredje stycket omsorgslagen. I dessa fall ankommer det också på nämnden att besluta om permission. Även enligt omsorgslagen får särskilda föreskrifter meddelas i samband med försöksutskrivning eller permission. Angående innehållet i sådana föreskrifter hänvisas i 98 § omsorgsstadgan (1968: 146) till vad som gäller enligt tillämpningskungörelsen till LSPV.

5.3.2 Överväganden och förslag

Enligt gällande ordning ankommer det på vederbörande läkare att, med bindande verkan för passmyndigheten, ta ställning till om pass bör få utfärdas när sökanden vårdas enligt LSPV eller omsorgslagen. På motsvarande sätt har överläkaren — resp. utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda — befogenhet att i samband med permission eller försöksutskrivning meddela patienten särskilda föreskrifter om bostad eller vistelseort.

Med nuvarande principer för den psykiatriska vården är det knappast rimligt att bibehålla ett system som förutsätter att en särskild passprövning alltid skall äga rum i fall då sökanden vårdas enligt LSPV eller omsorgslagen. Vid övergången till en maskinell passhinderprövning är detta f. ö. inte praktiskt genomförbart eftersom det skulle förutsätta en central registrering av dessa patienter, en ordning som inger så starka betänkligheter från skilda synpunkter att den torde få anses helt utesluten.

Å andra sidan torde det inte heller vara lämpligt att helt undanröja vårdmyndigheternas nuvarande möjlighet till inflytande i passfrågor i vissa mera speciella situationer såsom då patienten kan misstänkas vilja avvika från sjukhuset och bege sig utomlands i samband därmed eller då en utlandsresa för en försöksutskrivna patient skulle kunna innebära fara för honom själv eller annan.

En från de angivna synpunkterna lämplig lösning skulle vara att ge överläkaren möjlighet att göra särskild anmälan till RPS om att pass för viss patient inte får utfärdas utan vårdmyndigheternas tillstånd. För bifall till en passansökan under den pågående vården skulle alltså sedan förutsättas en remiss till överläkaren från passmyndighetens sida. Härigenom skulle man bibehålla möjligheten för läkaren att ta ställning till frågan om utfärdande av pass i sådana speciella situationer då det på grund av flyktfara, risk för narkotikamissbruk eller av annat skäl kan finnas ett önskemål att söka motverka en utlandsresa. I fall då patienten har tagits in för vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen på grund av domstols förordnande eller efter att ha begått brott mot annans personliga säkerhet för vilket åtal inte har väckts (17 § andra stycket LSPV resp. 42 § tredje stycket omsorgslagen) torde det emellertid alltid böra förutsättas en remiss till överläkaren innan pass för patienten utfärdas. I de sistnämnda fallen sker redan f. n. en registrering i det centrala polisregistret.

Nuvarande regler torde inte erbjuda möjlighet till passåterkallelse när en passinnehavare efter passets utfärdande tas in för vård enligt LSPV eller skrivs in i specialistsjukhus enligt 35 § omsorgslagen. Om patienten skulle medföra passet vid intagningen kan det naturligtvis förvaras för hans räkning så länge han är kvar på sjukhuset. Någon möjlighet från sjukhusets sida att i fall då patienten förvarar passet i sin bostad eller på annat ställe förebygga missbruk av passet i samband med ett eventuellt avvikande finns emellertid inte. Det har däremot hävdats att gällande regler medger att i samband med permission eller försöksutskrivning föreskrift meddelas om skyldighet för patienten att lämna från sig passet. En sådan föreskrift kan dock inte verkställas i praktiken utan patientens medverkan.

Det har i skilda sammanhang efterlysts en möjlighet för vårdmyndigheterna att i särskilda fall kunna föranstalta även om återkallelse av pass. Det praktiska behovet av att man inför en sådan möjlighet får visserligen bedömas som tämligen ringa. Med tanke på speciella situationer av det slag som ovan har berörts ter det sig emellertid fördriktigt att man i en ny passlag öppnar en sådan möjlighet.

Vad angår den formella regleringen av passprövningen i här avsedda fall förordas i enlighet med det anförda följande ordning. Rätten att erhålla pass för en patient som vårdas enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen bör i fortsättningen vara beroende av ett särskilt passtillstånd endast om 1) överläkaren vid sjukhuset har gjort anmälan till RPS om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd, 2) intagningen eller inskrivningen har ägt rum under förhållanden som avses i 17 § andra stycket LSPV eller 42 § tredje stycket omsorgslagen, eller 3) för patienten tidigare utfärdat pass efter intagningen eller inskrivningen har återkallats på vårdmyndigheternas föranstaltande. Passtillstånd bör i dessa fall få vägras

bara om det finns skäl att anta att patienten ämnar avvika från sjukhuset eller underlåta att återvända dit sedan tiden för permission har gått ut eller för att en utlandsresa skulle medföra fara för honom själv eller annan. Frågan om passstillstånd bör i första hand avgöras av överläkaren vid sjukhuset. Finner sig denne inte kunna meddela tillstånd, bör han ha skyldighet att överlämna ärendet för prövning till vederbörande nämnd, dvs. — beroende på om vården regleras av LSPV eller omsorgslagen — utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda. När det gäller föreskrift om återkallelse av redan utfärdat pass bör det däremot alltid ankomma på nämnden att fatta beslut. Sådan föreskrift bör kunna meddelas på samma grunder som nyss har förordats för att passstillstånd skall få vägras. Uppgift huruvida en patient innehar gällande pass eller ej kan i de fall dessa frågor blir aktuella omedelbart erhållas från polismyndighet eller RPS:s centrala passregister.

Frågan om ordningen för överklagande av beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda behandlas särskilt i avsnitt 6.

Det bör slutligen anmärkas att enligt vad som har förordats i det föregående (avsnitt 5.1.3) hinder mot bifall till passansökan också föreligger, om en patient har efterlysts för att återföras till sjukhus för vård enligt LSPV eller omsorgslagen. I sådana fall skall nämligen den efterlyste omhändertagas vid anträffandet (jfr 35 § LSPV och 54 § omsorgslagen).

5.4 Passhinder av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl

5.4.1 Gällande föreskrifter

I 6 § andra stycket PK föreskrivs att passansökan inte får bifallas, om sökanden med hänsyn till rikets försvarsberedskap inte anses böra tilldelas pass. Enligt 17 § PK gäller vidare att regeringen, när det med hänsyn till särskilda omständigheter prövas nödvändigt, får meddela de ytterligare föreskrifter som kan finnas erforderliga i fråga om utfärdande av pass för värnpliktig svensk medborgare.

Ansökan om pass får enligt 6 § första stycket f PK inte bifallas, om passmyndigheten har kännedom om eller skäligen anledning anta att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller annars bedriver sådan verksamhet som är skadlig för svenska statsintressen. I motsvarande situation får återkallelse ske av redan utfärdat pass (14 § första stycket e PK).

5.4.2 Överväganden och förslag

Vid tillkomsten av PK förutsattes det att regeringen under extraordinära förhållanden skulle kunna begränsa rätten för värnpliktiga att erhålla pass. Någon uttrycklig föreskrift härom var i och för sig inte nödvändig, eftersom det ansågs generellt ankomma på regeringen att besluta

passföreskrifter. Bestämmelsen i 17 § PK om att regeringen med hänsyn till särskilda omständigheter kan meddela föreskrifter i fråga om pass för värnpliktiga får närmast ses som en erinran till passmyndigheterna om att sådana föreskrifter kunde komma att utfärdas.

Enligt RF ankommer det under normala förhållanden på riksdagen att besluta föreskrifter som begränsar rätten till pass och därmed också rörelsefriheten för svenska medborgare. Enligt övergångsbestämmelserna till RF har visserligen äldre bemyndigande, som har beslutats av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt eller riksdagen ensam, giltighet t. v.

Eftersom riksdagen inte har medverkat vid tillkomsten av PK kan emellertid någon behörighet för regeringen att inskränka passrättigheterna för värnpliktiga inte i nuvarande läge grundas på 17 § PK.

Det finns emellertid åtskilliga skäl som talar för att man i en ny passlag bör öppna möjlighet för regeringen att i enlighet med vad som förut-sattes vid PK:s tillkomst under extraordinära förhållanden meddela vissa passföreskrifter som annars skulle ankomma på riksdagen. Detta kan ske med stöd av 13 kap. RF som avser bl. a. normgivningskompetensen vid krig eller krigsfara. Om riket är i krig eller krigsfara eller om sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan sålunda enligt 6 § i detta kapitel regeringen, med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Sådant bemyndigande kan lämnas även under fredstid.

På grund härav förordas att i den nya passlagen tas in ett bemyndigande för regeringen att meddela särskilda föreskrifter om pass under sådana extraordinära förhållanden som avses i 13 kap. 6 § RF. Ett sådant bemyndigande bör inte avse passföreskrifter enbart för värnpliktiga utan också för andra grupper som tas i anspråk för tjänstgöring inom totalförsvaret. Det bör över huvud taget täcka alla situationer där det av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl kan komma att krävas särskilda passbestämmelser under extraordinära förhållanden. Bemyndigandet bör då lämpligen få det innehållet att, om riket är i krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, regeringen får genom förordning meddela föreskrifter om pass, som begränsar rätten till pass för värnpliktiga eller civilförsvarspliktiga eller som annars fordras av hänsyn till rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt.

Vid sidan av den i 17 § PK förutsatta möjligheten att meddela särskilda passföreskrifter för värnpliktiga ger PK också passmyndigheten en allmän befogenhet att vägra pass, om sökanden med hänsyn till rikets försvarsberedskap inte anses böra tilldelas sådant. Denna bestämmelse kom till genom en särskild ändring i PK under andra världskriget (1941: 837). För nutida betraktelsesätt ter det sig emellertid främmande

att ge polismyndighet en diskretionär befogenhet att pröva om en sökande bör vägras pass av beredskapsskäl. Frågan i vad mån rätten till pass skall kunna begränsas av sådana hänsyn bör regleras genom generella föreskrifter. Sådana föreskrifter kan vid behov meddelas av riksdagen eller — under utomordentliga förhållanden — av regeringen med stöd av det bemyndigande som nyss har föreslagits. Med hänsyn härtill förordas att någon motsvarighet till den nu berörda bestämmelsen inte förs in i den nya passlagen.

Enligt PK får pass vägras resp. återkallas, om passmyndigheten har kännedom om eller skäligen anledning anta att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller annars bedriver sådan verksamhet som är skadlig för svenska statsintressen. Denna bestämmelse har mycket liten praktisk betydelse, eftersom det i sådana fall som bestämmelsen tar sikte på i allmänhet föreligger grund för straffprocessuellt ingripande. Å andra sidan torde man med tanke på vissa mera speciella situationer knappast kunna helt avvara en bestämmelse med detta syfte. Det kan ju t. ex. tänkas föreligga ett befogat intresse av att en person som har dömts för grovt brott mot rikets säkerhet inte omedelbart efter avtjänat straff skall kunna erhålla pass för utrikes resa. I en ny passlag bör dock den ifrågasvarande passhindersgrunden få en tydligare och mera restriktiv omfattning än de nuvarande föreskrifterna i PK. Bestämmelserna bör lämpligen utformas på det sättet att de ger stöd för passvägran resp. passåterkallelse, när det finns skäligen anledning anta att sökanden bedriver eller utomlands skulle bedriva verksamhet som kan vara till men för rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt. Det förordas därför att i den nya passlagen tas in föreskrifter av denna innebörd.

I detta sammanhang bör slutligen också beröras straffbestämmelsen mot olovlig värvning i 19 kap. 12 § BrB. Enligt detta lagrum är det straffbart att utan regeringens tillstånd här i riket värva folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta sådan tjänst. Den senare delen av bestämmelsen, som alltså för sin tillämpning förutsätter att särskilt utreseförbud har meddelats, tillkom år 1948 för att göra straffbestämmelsen effektivare. För att straffbar gärning skulle föreligga ansågs nämligen dessförinnan att värvningskontraktet skulle ha ingåtts i Sverige. Under förarbetena till 1948 års lagstiftning uttalades (prop. 1948: 80 s. 137) att ett utreseförbud av detta slag torde kunna meddelas i administrativ ordning.

Frågan om förutsättningarna för meddelande av ett sådant administrativt utreseförbud har i olika sammanhang aktualiserats i riksdagen. Vid 1971 års riksdag, då frågan togs upp av inrikesutskottet på grund av motioner i ämnet (InU 1971: 20) hänvisade utskottet till att frågan om reglering i grundlag av rätten att lämna landet övervägdes av grundlagberedningen och till att ett förberedande arbete på en ny passlagstiftning

samtidigt pågick. Utskottet förutsatte att sistnämnda lagstiftningsarbete skulle innefatta en prövning även av grunderna för utreseförbud av det slag som nu avses.

Den sålunda väckta frågan har emellertid förlorat sin aktualitet sedan RF börjat tillämpas. Enligt RF kan nämligen utreseförbud för svenska medborgare över huvud taget inte beslutas på annat sätt än av riksdagen genom lag, såvida inte utomordentliga förhållanden råder. I ett läge där frågan om ett utreseförbud för sådant ändamål som avses i 19 kap. 12 § BrB skulle aktualiseras i syfte att värna om landets neutralitetspolitik torde det sålunda bli nödvändigt att lösa frågan genom särskild lagstiftning. Någon bestämmelse i passlagen med sikte på en sådan situation föreslås alltså inte.

5.5 Passhinder vid misstanke om obehörig användning av passet m. m.

5.5.1 Gällande föreskrifter

Enligt 6 § första stycket f PK får ansökan om pass inte bifallas, om det finns sannolika skäl till antagande att sökanden ämnar använda passet för obehörigt ändamål. Om det beträffande passinnehavare finns sannolika skäl till ett sådant antagande, skall passet återkallas (14 § första stycket e PK). Återkallelse skall vidare ske, om någon har utbetkommit pass i annans namn eller har låtit annan förfoga över passet (14 § första stycket b).

5.5.2 Överväganden och förslag

Bestämmelserna om passhinder vid misstanke om användning av passet för obehörigt ändamål är enligt uttalanden vid PK:s tillkomst avsedda att utnyttjas bl. a. i situationer när det finns skäl att anta att någon ämnar pantsätta eller sälja passet eller låta annan förfoga över det. Tolkningen av begreppet "obehörigt ändamål" har emellertid vid flera tillfällen vållat svårigheter. Det har därvid yppats tvekan framför allt i frågan om bestämmelserna möjligen skulle kunna åberopas även i fall när passmyndigheten anser sig ha anledning anta att sökanden eller passinnehavaren ämnar använda passet för resor i olagligt syfte. Ett exempel på fall där en sådan tolkningsfråga har varit föremål för prövning erbjuder det i Förvaltningsrättslig tidskrift 1967 s. 145 refererade ärendet. I detta fall hade den ifrågavarande passhindersgrunden av en länsstyrelse åberopats till stöd för passåterkallelse för en person som avtjänade straff för narkotikabrott, tydligen på grund av risken för att passinnehavaren skulle utnyttja passet för utresa i syfte att föra in narkotika till landet. Ärendet överklagades till Kungl. Maj:t, som emellertid upphävde länsstyrelsens beslut, eftersom den åberopade grunden för passåterkallelse inte kunde anses tillämplig i fallet.

Det nu anförda ger vid handen att uttrycket "obehörigt ändamål" är

alltför vagt och därför inte lämpligen bör användas i en ny passlag. Hänsyn till rättssäkerheten för den enskilde måste vidare anses tala mot den vid tidigare översyn av passregleringen någon gång framförda tanken att ge passmyndighet en uttrycklig befogenhet att avslå passansökan resp. återkalla pass enbart på grund av en misstanke att passet skulle kunna utnyttjas för en resa i olagligt syfte e. d. Däremot skulle det i och för sig vara tänkbart att precisera den förevarande passhindergrunden genom att ange att pass får vägras eller återkallas, om det finns sannolika skäl för att sökanden resp. passinnehavaren ämnar sälja eller pantsätta passet eller annars låta annan förfoga över det. Det måste emellertid ifrågasättas om man inte genom en generell bestämmelse av den innebörden skulle lägga en onödig prövningsskyldighet på passmyndigheterna. En sådan generell bestämmelse skulle knappast kunna upprätthållas i praktiken i ett system som bygger på en central passhinderregistrering och torde därtill inte numera kunna anses tillräckligt praktiskt motiverad.

Däremot bör på samma sätt som f. n. ett utfärdat pass kunna återkallas om det verkligen utreds att innehavaren har låtit annan förfoga över det t. ex. genom försäljning eller pantsättning. I den delen föreslås alltså ingen ändring av vad som nu gäller. I en sådan situation bör den som har missbrukat passet inte heller ha en ovillkorlig rätt att omedelbart få ett nytt utan bör rimligen vara underkastad en viss "karenstid", som lämpligen kan bestämmas till tre år. Om den som har fått sitt pass återkallat på grund av obehörigt förfogande söker nytt pass inom tre år här efter bör sålunda ansökan kunna avslås, om det finns sannolika skäl att anta att sökanden ämnar missbruka även det nya passet på samma sätt. Det förordas alltså att en regel av denna innebörd tas in i passlagen. Det anförda innebär att en passåterkallelse på den nu ifrågavarande grunden måste registreras i det centrala passhinderregistret.

Slutligen bör givetvis liksom f. n. gälla att ett pass kan återkallas, om innehavaren har fått det i annans namn.

5.6 Vissa övriga passhinder

I hinderskatalogen i 6 § PK nämns inte uttryckligen det passhinder som består i att sökanden inte styrker sitt svenska medborgarskap. Att passansökan inte får bifallas i denna situation följer emellertid redan av 1 § PK. Om det i efterhand visar sig att en passinnehavare inte var svensk medborgare vid passets utfärdande, kan passet återkallas enligt 14 § första stycket a PK. Detsamma gäller, om passinnehavaren efter passets utfärdande förlorar sitt svenska medborgarskap.

Enligt 6 § femte stycket PK får pass för barn under 18 år inte utfärdas utan medgivande av barnets vårdnadshavare, såvida inte synnerliga

skäl föreligger att inte kräva sådant medgivande. På motsvarande sätt får pass för barn under 18 år återkallas på vårdnadshavarens begäran (14 § andra stycket PK).

I 14 § första stycket b PK föreskrivs vidare att pass skall återkallas, om av sökanden lämnad uppgift att pass inte tidigare har utfärdats för honom eller att tidigare utfärdat pass har förstörts eller annars förkommit i efterhand befinnes oriktig. I detta fall skall återkallelse dock inte ske, om passmyndigheten finner att den oriktiga uppgiften har lämnats i god tro och avser innehav av pass vars giltighetstid har utgått när frågan om återkallelse prövas.

I de avseenden som nu har berörts föreslås ingen ändring i sak i förhållande till vad som gäller f. n. Regleringen kan emellertid i vissa delar förenklas genom en generell bestämmelse om att pass får återkallas, om hinder mot bifall till passansökningen förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består. Beträffande den redaktionella utformningen av reglerna hänvisas till specialmotiveringen.

5.7 Särskilda frågor beträffande passhinder för personer som vistas utomlands

5.7.1 Gällande föreskrifter

Regleringen i UP innebär att en svensk medborgare som söker pass hos beskickning eller konsulat i utlandet i princip alltid har rätt att få pass för direkt resa till Sverige. I 9 § anges i vilket fall hinder föreligger mot utfärdande av pass för annat ändamål än sådan direkt resa. De passhinder som tas upp i paragrafen är dels obligatoriska, dels fakultativa, dvs. beroende på passmyndighetens bedömande.

De obligatoriska passhindren (9 § 1 mom.) avser fall då sökanden är efterlyst i Polisunderrättelser eller då det föreligger omständigheter som kan leda till sådan efterlysning liksom då rätten har fastställt eller meddelat reseförbud enligt 25 kap. RB. I dessa situationer föreligger passhinder även enligt PK.

Fall då pass — annat än för resa direkt till Sverige — kan vägras enligt passmyndighetens bedömande är enligt 9 § 2 mom., a) när sökanden har lämnat Sverige utan att enligt gällande föreskrifter ha rätt därtill eller b) trots anmaning har uraktlåtit efterkomma någon honom enligt svensk lagstiftning åvilande skyldighet trots att han uppenbarligen har möjlighet att fullgöra skyldigheten. Pass kan vidare vägras c) då det finns skäl att anta att sökanden saknar tillräckliga medel för avsedd resa eller utväg att i utlandet försörja sig på ärligt sätt. Dessa föreskrifter saknar direkt motsvarighet i PK. Som ytterligare fakultativa passhinder tas i överensstämmelse med PK upp fall när d) passmyndigheten har kännedom om eller skäligen anledning anta att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet som är skadlig för svenska statsintressen och när

e) det finns sannolika skäl att anta att sökanden ämnar använda passet för obehörigt ändamål.

Beträffande återkallelse av pass gäller enligt 10 § UP att passmyndighet utom riket får återkalla inte bara pass som myndigheten själv har utfärdat utan också sådant som har utfärdats av annan svensk myndighet. Pass får återkallas i huvudsak på samma grunder som i detta hänseende anges i PK. Enligt 10 § första stycket a UP har utlandsmyndighet därutöver generell befogenhet att återkalla pass när myndigheten får vetskap om omständigheter som, om de hade varit kända för passmyndighet vid tiden för passets utfärdande, skulle ha föranlett myndigheten att vägra utfärdandet eller att utfärda pass för kortare tid eller med mera begränsat giltighetsområde än som skett. Pass får återkallas också i det fallet att någon har lämnat Sverige utan att ha rätt till det enligt gällande svenska föreskrifter (10 § första stycket f). Slutligen finns en speciell föreskrift om återkallelse av provisoriskt pass som närmare berörs i avsnitt 9.

I stället för att återkalla pass får passmyndighet utom riket förkorta dess giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde (10 § tredje stycket).

5.7.2 Överväganden och förslag

I en ny passlag bör man behålla den nuvarande ordningen att passmyndighet utom riket i princip alltid har att på begäran bevilja svensk medborgare pass för direkt resa till Sverige. En förutsättning bör givetvis därvid vara att den som söker pass styrker sin identitet och sitt svenska medborgarskap.

När det gäller att i övrigt utforma grunderna för prövningen av passansökan hos myndighet utom riket når man den enklaste och mest överskådliga regleringen genom en ordning som innebär att sådan myndighet generellt har att vägra pass, annat än för direkt resa till Sverige, i de situationer då passmyndighet inom riket skall avslå passansökan. Några bärande skäl mot en sådan förenklad reglering kan knappast åberopas. En del av de mera speciella frågor om passhinder som har diskuterats i det föregående får visserligen sällan praktisk aktualitet hos myndighet utom riket, men detta behöver inte i och för sig leda till ett krav på en författningsmässig uppdelning av passhinder hos myndighet inom riket å ena sidan och hos beskickning eller konsulat å den andra. En enhetlig reglering i förevarande hänseende underlättar också förutsättningarna för att låta en central passhinderregistrering betjäna också passmyndigheterna i utlandet.

Man kan naturligtvis inte bortse från att det innebär en viss omgång att låta även passmyndighet utom riket få skyldighet remittera passfrågan till skyddskonsulent i det fallet att sökanden skulle vara t. ex. villkorligt frigiven från fängelsestraff eller till överläkare när sökanden un-

dergår vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen. Sådana situationer torde emellertid vara ytterligt sällsynta, och i förekommande fall kan ju remissen lätt vidarebefordras genom förmedling av UD. För att regleringen inte alltför lätt skall kunna kringgås synes det å andra sidan nödvändigt att i detta avseende låta samma bestämmelser gälla vare sig passansökningen görs inom eller utom riket. En villkorligt frigiven — för vilken övervakningsnämnden kanske vägrat passtillstånd på grund av uppenbar risk för narkotikabrottslighet — skulle ju annars bara behöva bege sig t. ex. till Köpenhamn och hos ambassaden där begära pass för fortsatt resa.

I UP finns emellertid också vissa fakultativa passhinder som saknar motsvarighet i PK och som inte har diskuterats i det föregående. Pass — annat än för direkt hemresa — får sålunda vägras, om sökanden har lämnat Sverige utan att enligt gällande svenska föreskrifter ha rätt därtill. En sådan föreskrift torde bli överflödigt, om regleringen utformas på det sätt som nyss har förordats och passhinder alltså utom riket liksom i Sverige föreligger, när sökanden är anhållen, häktad, underkastad reseförbud enligt 25 kap. RB eller efterlyst under sådana förhållanden att han skall gripas eller annars omhändertas vid anträffandet. I fall då någon har t. ex. avvikit från anstalt inom kriminalvården eller ungdomsvårdsskola kommer nämligen hinder mot utfärdande av pass annat än för hemresa i praktiken att föreligga redan på grund av att han är efterlyst. Från det närmast teoretiska fallet att sökanden skulle vara ålagd reseförbud i tvistemål eller av överexekutor kan man bortse i sammanhanget (jfr ovan under 5.1.3).

Ett annat fakultativt passhinder som föreligger enligt UP utan motsvarighet vid passansökan inom landet är då sökanden trots anmaning har underlåtit att efterkomma någon skyldighet som åvilar honom enligt svensk lagstiftning trots att han uppenbarligen har möjlighet att fullgöra skyldigheten. Denna passhindergrund är inte väl förenlig med eljest gällande principer om att den enskildes rörelsefrihet inte bör inskränkas på grund av underlåtenhet att fullgöra privaträttslig förpliktelse. Den bör därför inte föras över till den nya passlagen.

Slutligen får passmyndighet utom riket f. n. vägra pass för annat ändamål än direkt hemresa när det finns skäl att anta att sökanden saknar tillräckliga medel för den avsedda resan eller utväg att i utlandet försörja sig på ärligt sätt. Denna föreskrift tog ursprungligen sikte på "lösdrivare och äventyrare, särskilt sådana, som tidigare hemsänts men likväl ånyo begivit sig till utlandet och där råkat i svårigheter eller genom sitt uppträdande äro ägnade att skada Sveriges namn och anseende".

Erfarenheter bl. a. från handläggningen av ärenden angående bistånd åt nödställda svenska medborgare utomlands visar väl också som förut berörts att personer i dåligt psykiskt tillstånd, narkotika- eller alkoholmissbrukare m. fl. ibland utomlands försätter sig i eller oförskyllt råkar

in i situationer som de inte är kapabla att reda ut på egen hand och att det i sådana fall inte sällan kan dröja innan närmaste svenska utlandsrepresentation får kännedom om förhållandena och möjlighet att ingripa. Det har med tanke på sådana situationer i skilda sammanhang höjts röster för en utvidgning av passrestriktionerna, särskilt när det gäller missbrukare av beroendeframkallande medel. I de fall som denna diskussion har avsett har det emellertid regelmässigt varit fråga om personer som vid utresan har innehått gällande pass. Den i det föregående förutsatta maskinella passhinderprövningen är ägnad att minska de problem som det här gäller. En föreskrift som ger myndighet utom riket möjlighet till passvägran, om risk anses föreligga att sökanden råkar i svårigheter utomlands, skulle därför inte bara få begränsad praktisk betydelse utan även lägga på myndigheten en tämligen vansklig prövning i det speciella fall då någon söker nytt pass utomlands t. ex. på grund av att giltighetstiden för tidigare utfärdat pass har gått ut. Mot denna bakgrund föreslås att inte heller någon motsvarighet till den nu berörda bestämmelsen förs över till UP.

Sammanfattningsvis förordas sålunda en enhetlig reglering i fråga om passhinder vare sig det gäller utfärdande av pass inom eller utom riket.

Också när det gäller passåterkallelse bör enhetliga regler i princip gälla vare sig en person uppehåller sig inom eller utom Sverige. Den befoget som nu finns att återkalla pass för den som har lämnat landet i strid mot gällande föreskrifter bör emellertid finnas kvar i den nya passlagen. Även om det praktiskt sett endast sällan torde fylla någon funktion att ingripa med passåterkallelse mot den som har t. ex. avvikit från kriminalvårdsanstalt och begett sig utomlands, bör en sådan möjlighet alltid föreligga och då vara oberoende av den särskilda passprövning genom övervakningsnämnds försorg som har förordats i det föregående. Det bör därför föreskrivas att pass får återkallas för den som uppehåller sig utomlands, om han har lämnat Sverige i strid mot föreskrift enligt svensk lag.

Om pass återkallas för svensk medborgare som befinner sig utomlands bör självfallet gälla att denne likväl alltid har en ovillkorlig rätt att få pass för direkt resa till Sverige.

6 Talan mot beslut i passärende

6.1 Gällande föreskrifter

6.1.1 Beslut av passmyndighet

Såväl i PK som i UP förutsätts att beslut av passmyndighet kan överklagas. Detta framgår bl. a. av 14 § PK och 11 § UP, där det föreskrivs att beslut om återkallelse m. m. går i verkställighet utan hinder av an-

förda besvär. Passförfattningarna saknar emellertid föreskrifter om besvärinstans. I enlighet med den allmänna bestämmelsen i 97 § polisinstruktionen (1972: 509) gäller då att besvär över beslut av polismyndighet, när denna är passmyndighet, får föras hos länsstyrelsen. Av 18 § andra stycket allmänna verksstadgan (1965: 600) följer att talan mot beslut av länsstyrelse i passärende eller av passmyndighet utom riket förs hos regeringen genom besvär. Besvärstiden är enligt 12 § andra stycket förvaltningslagen (1971: 290) tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. För fall då klaganden inte var bosatt inom Europa ansågs tidigare med stöd av 44 § instruktionen (1965: 857) för utrikesdepartementet besvärstiden vara fem veckor. Någon bestämmelse om särskild besvärstid för sådana fall finns emellertid inte i den nu gällande instruktionen (1976: 958) för utrikesdepartementet.

6.1.2 Beslut av övervakningsnämnd eller läkare

Som framgår av vad som har anförts i det föregående är passmyndighet enligt PK bunden av övervakningsnämndens beslut när nämnden har vägrat medgivande till utfärdande av pass för övervakad eller vägrat medge övervakad att få behålla tidigare utfärdat pass. Detsamma gäller när läkare har vägrat medge att pass utfärdas för den som är underkastad vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen. Om besvär mot passmyndighetens avslags- eller återkallelsebeslut i sådant fall förs hos regeringen, är emellertid denna i princip oförhindrad att frångå övervakningsnämndens eller läkarens ställningstagande, eftersom regeringen inte är bunden av bestämmelserna i PK.

Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger rätt till besvär över övervakningsnämnds eller läkares beslut i passärende finns däremot inte f. n. Den reglering av talerätten beträffande beslut av övervakningsnämnd, som har tagits in i 37 kap. 7—9 och 11 §§ BrB och anvisar kriminalvårds-, ungdomsfängelse- och interneringsnämnden eller hovrätt som besvärinstans, avser enligt ordalagen bara beslut som har meddelats enligt BrB. I praxis har tidigare förekommit att övervakningsnämnd meddelat besvärshänvisning till överordnad central nämnd. Kriminalvårdsnämnden har emellertid i ett fall, där en övervakningsnämnd hade motsatt sig att pass utfärdades för en övervakad, avvisat av denne förda besvär mot övervakningsnämndens beslut. Kriminalvårdsnämnden åberopade därvid att det inte ingår i dess uppgifter att ompröva övervakningsnämnds ställningstagande i passärende.

6.2 Tidigare ändringsförslag

6.2.1 Beslut av passmyndighet

Frågan om ordningen för anförande av besvär över beslut av passmyndighet har i olika sammanhang tagits upp i samband med övervä-

ganden rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Senast har detta skett i 1963 års förvaltningsdomstolskommittés betänkande (SOU 1966: 70) Förvaltningsrättskipning. Kommittén fann därvid (s. 668—669) övervägande skäl tala för att mål om beslut i särskilda passärenden bör kunna dras under administrativ domstols prövning. I enlighet härmed föreslog kommittén att besvär över sådana beslut av länsstyrelse eller passmyndighet utom riket skulle handläggas av kammarrätt och att möjlighet att överklaga kammarrätts beslut till regeringsrätten skulle finnas enligt allmänna principer. Mot beslut av polismyndighet i passärende borde enligt kommittén talan kunna föras hos länsstyrelsen.

Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande gjorde åtskilliga instanser invändningar mot kommitténs förslag. Enligt *länsstyrelsen i Gotlands län* bör sålunda regeringens prövning behållas, främst med hänsyn till de polisiärt betydelsefulla säkerhetssynpunkterna. Det måste exempelvis ur statsnyttosynpunkt rimligen vara den högsta administrativa myndighetens sak att i sista instans avgöra om under utrikespolitiskt extraordinära förhållanden pass bör nekas en person av den anledningen att passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning anta att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller annars bedriver sådan verksamhet, som är skadlig för svenska statsintressen. Liknande synpunkter anfördes av *regeringsrättens ledamöter, RPS, överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Jämtlands län*. Också *justitiekanslern* ansåg övervägande skäl tala för att bibehålla gällande ordning. — I den proposition (1971: 30) angående reformerad förvaltningsrättskipning m. m., som förelades riksdagen på grundval av bl. a. kommitténs betänkande, lades inte fram något förslag beträffande passärendena och frågan berördes inte heller i propositionen.

6.2.2 Beslut av övervakningsnämnd eller läkare

I åtskilliga sammanhang har det betecknats som en brist i den gällande regleringen att bestämmelser om överklagande av övervakningsnämnds beslut i passärende saknas. Det har därvid i allmänhet hävdats att nämndens beslut i sådant ärende borde kunna överprövas av samma instans som har att ompröva beslut av nämnden i kriminalvårdsärenden enligt BrB.

Den nu berörda frågan togs upp i motioner till 1969 års riksdag (mot. 1969: I: 220 och 1969: II: 249). I dessa begärdes att riksdagen skulle hemställa hos regeringen om införande i PK av regler om besvär mot övervakningsnämnds beslut i passärende. Motionerna behandlades av första lagutskottet som i ärendet inhämtade yttranden från justitiekanslern, RPS, kriminalvårdsstyrelsen, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges advokatsamfund och Föreningen

Sveriges skyddskonsulenter och skyddsassistenter. Samtliga remissyttrandena gick i tillstyrkande riktning.

I sitt utlåtande över motionerna (1LU 1969: 30) framhöll utskottet inledningsvis bl. a. att en vägran från övervakningsnämndens sida att medge pass innebär ett avgörande i sak i passärendet, eftersom passmyndigheten inte får utfärda pass utan nämndens medgivande. Mot denna bakgrund kunde det enligt utskottet inte uteslutas att gällande rätt har den innebörden att övervakningsnämnds beslut är överklagbart. Utskottet hänvisade till att olika meningar i denna fråga hade kommit till uttryck vid remissbehandlingen. Utskottet anförde vidare.

Rättsläget synes sålunda icke vara helt klart eller i vart fall vara föremål för delade meningar. Samtliga remissorgan är dock av den uppfattningen att övervakningsnämnds beslut i förevarande hänseende bör vara överklagbart. Därvidlag har främst åberopats att det framstår som principiellt otillfredsställande om en överprövning av en övervakningsnämnds beslut, som reellt utgör ett avgörande i sak, inte skulle kunna åstadkommas genom besvär direkt mot beslutet utan endast genom klagan över annan myndighets beslut. Också rent praktiska olägenheter för den enskilde anförts mot en sådan ordning.

Utskottet anser att den rådande ovissheten, i enlighet med motionärernas önskemål bör undanröjas genom uttryckliga besvärregler. I enlighet med vad flera remissorgan uttalat synes övervägande skäl tala för att sådana regler utformas efter mönster av bestämmelserna i 37 kap. 7—9 och 11 §§ BrB. Särskild uppmärksamhet bör enligt utskottets mening ägnas åt att finna en lösning som i görligaste mån förhindrar att ärendet, utan att nya skäl åberopas, mer än en gång bringas till överordnad myndighets prövning.

Enligt motionärernas mening bör bestämmelserna få sin plats i PK. Andra lösningar kan dock ifrågakomma, och utskottet anser att anledning saknas att nu binda sig för något visst alternativ.

Under hänvisning till det anförda hemställde utskottet att riksdagen skulle hemställa hos Kungl. Maj:t om utfärdande av regler angående besvär mot övervakningsnämnds beslut enligt 6 § tredje stycket PK. — Riksdagen följde utskottets hemställan (rskr 1969: 143).

Frågan om rätten att föra talan mot beslut av läkare i passärende har tagits upp bl. a. av hovrätten över Skåne och Blekinge vid remissbehandlingen av det förut nämnda betänkandet (SOU 1966: 70) Förvaltningsrättskipning. Hovrätten anser att besvär mot läkarens beslut i sådant ärende bör få föras hos utskrivningsnämnd och i högre instans hos psykiatriska nämnden.

6.3 Överväganden och förslag

Övergången till ett nytt system för handläggning av passärenden innebär att i överensstämmelse med riksdagens principbeslut lokal polismyndighet kommer att fatta beslut i sådant ärende som första instans inom riket. Mot polismyndighetens beslut i passärende bör då på samma sätt

som i fråga om andra beslut av polismyndighet talan få föras hos länsstyrelse. Även i det nya systemet kommer därmed länsstyrelserna att ha kvar viss befattning med passärenden.

När det gäller fall då pass söks av en person som undergår kriminalvård — bortsett från kortare fängelsestraff — har i det föregående förordats en lösning som innebär att passmyndigheten fortfarande skall vara bunden av kriminalvårdsorganens ställningstagande i passfrågan. Enligt förslaget skall pass i sådana fall inte få utfärdas annat än om särskilt passtillstånd meddelas. Sådant tillstånd skall kunna meddelas av styresman för anstalt resp. skyddskonsulent, som emellertid har att överlämna ärendet till övervakningsnämnden, om han inte finner sig kunna meddela tillstånd. Förslaget innebär vidare — till skillnad från vad som nu gäller — att särskilt tillstånd krävs inte bara när vederbörande står under övervakning utan även under anstaltstiden. På motsvarande sätt skall enligt förslaget övervakningsnämnden ha befogenhet att, om det anses erforderligt och förslag därom framställs av skyddskonsulent resp. styresman för anstalt, föreskriva att ett utfärdat pass skall återkallas, när innehavaren undergår kriminalvård.

Ett beslut som går sökanden eller passinnehavare emot kommer sålunda i dessa fall alltid att meddelas av övervakningsnämnd. Eftersom nämndens beslut med denna lösning alltså fortfarande reellt sett kommer att innebära ett avgörande i sak, bör den som är missnöjd med det kunna få till stånd en omprövning av beslutet. Frågan blir då om en sådan omprövning bör kunna påkallas genom besvär över det efterföljande beslutet i själva passärendet eller om talan i stället bör få föras särskilt hos den instans som överprövar beslut av övervakningsnämnd i kriminalvårdsfrågor enligt BrB. Det sistnämnda alternativet har förordats såväl av riksdagen som av de flesta myndigheter som i olika sammanhang har berört det nu aktuella problemet. Denna lösning synes också mest ändamålsenlig inte minst med hänsyn till det nära materiella samband som föreligger mellan passfrågan och frågan om föreskrift enligt BrB om vistelseort e. d. Beslut av övervakningsnämnden i dessa båda frågor kan i det särskilda fallet ha sakligt sett likartad innebörd och vara föranledda av helt identiska överväganden. Det är då också mest tillfredsställande att de kan överprövas av samma myndighet.

På grund av det anförda förordas att fullföljd av talan mot beslut av övervakningsnämnd i passärende skall få ske hos samma instans som har att överpröva nämndens beslut i andra kriminalvårdsfrågor. Övervakningsnämndutredningen har i det förut nämnda betänkandet Kriminalvårdens nämnder (jfr. ovan under 5.2) föreslagit att omprövning av lokal nämnds beslut i sådana frågor skall ske hos centralnämnden för kriminalvård, som föreslås ersätta de nuvarande tre centrala nämnderna på kriminalvårdens område. Eftersom man kan räkna med att utredningens förslag i detta avseende kan komma att leda till lagstiftning in-

nan eller samtidigt med att en ny passlag kan träda i kraft har det i föreliggande förslag förutsatts att en sådan central nämnd kommer att bli överinstans även i passfrågor.

Av praktiska skäl bör talan mot övervakningsnämnds beslut i passfråga föras inom ramen för ett regelrätt besvär förfarande och således inte på samma sätt som i ärenden enligt BrB kunna anhängiggöras under obegränsad tid. I ett ärende där pass söks av en person som undergår kriminalvård och övervakningsnämnden vägrar passtillstånd bör passmyndigheten ha att avvakta att nämndens beslut vinner laga kraft innan avslagsbeslut meddelas. Skulle nämndens beslut efter besvär upphävas av den centrala kriminalvårdsnämnden, måste givetvis pass utfärdas, om inte något annat hinder föreligger. Om övervakningsnämnd föreskriver att pass skall återkallas, bör på motsvarande sätt återkallelse få ske först när nämndens beslut vinner laga kraft eller efter besvär fastställs av den centrala kriminalvårdsnämnden. För att motverka att överklaganden sker i förhållningssyfte bör polismyndighet i sådant fall ha befogenhet att omedelbart omhänderta passet eller anmoda innehavaren att överlämna det, om fara föreligger för att han reser ut ur riket innan beslutet vinner laga kraft. Sistnämnda fråga behandlas närmare i specialmotiveringen.

Den lösning som nu har förordats innebär att en passökande, som genom särskilt beslut har vägrats passtillstånd, inte kommer att kunna få till stånd någon materiell omprövning av passmyndighetens efterföljande beslut om avslag på passansökningen. Eftersom ett överklagande av sistnämnda beslut således inte kan leda till någon ändring av beslutet annat än i fall av formellt förbiseende e. d. från passmyndighetens sida, bör sökanden i denna situation inte rimligen kunna besvära sig över passmyndighetens beslut mer än i en instans. Talan mot polismyndighets beslut i ärende vari passtillstånd har vägrats bör således få föras hos länsstyrelse, men länsstyrelsens beslut bör i sådant fall inte kunna överklagas vidare. Detsamma bör gälla i fall då övervakningsnämnd genom beslut, som vunnit laga kraft eller som fastställts av den centrala kriminalvårdsnämnden, har föreskrivit att pass skall återkallas för den som undergår kriminalvård.

När det gäller passprövningen för personer som undergår vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen har förut föreslagits att passansökan i vissa fall skall få bifallas först efter särskilt passtillstånd samt att överläkaren, som i första hand prövar frågan om tillstånd, skall vara skyldig att överlämna ärendet till utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda, om han finner att passtillstånd inte bör meddelas. Enligt förslaget skall vederbörande nämnd också få föreskriva att pass skall återkallas, om innehavaren undergår vård enligt LSPV eller 35 § omsorgslagen. Med denna lösning bör beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd kunna överklagas och då lämpligen till samma in-

stans som skulle ha haft att överpröva beslut om försöksutskrivning och i samband därmed meddelad föreskrift om vistelseort eller om förbud att lämna viss ort. Talan mot beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda i ett passärende bör således föras hos psykiatriska nämnden. Inte heller i dessa fall bör talan mot passmyndighetens efterföljande beslut kunna föras mer än i en instans.

När länsstyrelsen som överinstans har avgjort passärende i andra fall än då passfrågan prövats särskilt av övervakningsnämnd eller vårdorgan, bör det emellertid finnas en möjlighet att överklaga även länsstyrelsens beslut. Frågan blir då närmast om besvär liksom f. n. skall prövas av regeringen eller talan i stället skall föras hos förvaltningsdomstol. Tidigare har förslag väckts om en övergång till förvaltningsrättslig besvärsordning för passärenden. Detta förslag har emellertid mötts av stark kritik.

I sammanhanget bör till en början konstateras att besvärsfrekvensen i passärenden f. n. är tämligen liten. Den största gruppen besvärsärenden hos regeringen brukar utgöras av fall där passökanden undergår kriminalvård eller psykiatrisk vård och har vägrats passmedgivande av övervakningsnämnd eller läkare. Om i enlighet med vad som nyss har förordats rätten till besvär över länsstyrelses beslut i sådana situationer tas bort och därtill för återstående fall länsstyrelsen blir mellaninstans i stället för första instans, torde överklaganden av länsstyrelses beslut i passärende bli aktuellt i ett helt obetydligt antal fall. Önskemålet att begränsa antalet ärenden hos regeringen kan därför knappast ha avgörande betydelse vid valet av besvärsinstans, utan frågan bör lösas från andra utgångspunkter.

Ärenden om pass är i allmänhet inte förknippade med några svårlösta problem av rent rättslig natur. Däremot är det i allmänhet angeläget att de avgörs snabbt. I vissa speciella fall kan i sådana ärenden säkerhetsynpunkter ha betydelse. Det är vidare i det föregående förutsatt att det vid behov skall kunna införas regler som medger att hänsyn tas även till försvarsberedskapssynpunkter. Eftersom regeringen är det organ som har det yttersta ansvaret i angivna hänseenden, tor det sig naturligt att också överprövningen av passfrågorna i sista hand ankommer på regeringen. I samma riktning talar det förhållandet att det i passärende någon gång kan uppstå tveksamhet huruvida sökanden är svensk medborgare eller inte. Slutligen bör anmärkas att den delvis oreglerade passutgivningsrätt som sedan gammalt tillkommer chefen för utrikesdepartementet i det föregående har föreslagits bibehållen. Även detta talar för en lösning som innebär att det också fortsättningsvis bör vara regeringens sak att pröva passfrågor som högsta instans. Med hänvisning till det anförda föreslås att besvär över beslut av länsstyrelse i de fall då talerätt föreligger skall anföras hos regeringen. Detsamma bör generellt gälla besvär över beslut av passmyndighet utom riket.

7 Straffbestämmelser

7.1 Gällande föreskrifter

Det principiella förbudet i 1 § passkyldighetskungörelsen för svensk medborgare att utan pass resa ut ur riket till annat än nordiskt land är straffsanktionerat enligt 2 § kungörelsen. Den som bryter mot förbudet eller gör försök därtill kan dömas till böter eller, om omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

Enligt 15 § PK är det straffbart att förskaffa sig pass i annans namn, att i passansökan mot bättre vetande lämna oriktig eller vilseledande uppgift eller att åsidosätta åläggande som har getts i samband med återkallelse av pass eller begränsning av dess giltighetstid eller giltighetsområde. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Nu angivna åtgärder är straffbelagda även i 13 § UP. Enligt sistnämnda bestämmelse gäller också att passinnehavare döms till böter eller fängelse, om han låter annan förfoga över passet.

Av BrB:s bestämmelser är i detta sammanhang främst 15 kap. 10—12 §§ av intresse. Enligt 10 § skall den som lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen i skriftlig utsaga, som jämlikt lag eller författning avges under edlig förpliktelse, på heder och samvete eller under annan sådan försäkran, dömas för osann försäkran. Sker en sådan gärning av grov oaktsamhet är den straffbelagd som värdslös försäkran. I 11 § första stycket straffbeläggs som osant intygande bl. a. att någon i intyg eller annan urkund lämnar osann uppgift om vem han är. Den som åberopar eller annars begagnar sådan osann urkund kan enligt andra stycket i samma paragraf dömas för brukande av osann urkund. Slutligen gäller enligt 12 § att den som missbrukar pass, betyg eller annan sådan för viss man utställd urkund genom att ge sig eller annan ut för honom eller lämnar ut urkunden att missbrukas på detta sätt skall dömas för missbruk av urkund. En förutsättning för straffbarhet för de i 15 kap. 10—12 §§ angivna gärningarna är att den ifrågavarande åtgärden innebär fara i bevishänseende.

7.2 Överväganden och förslag

Det förekommer numera ytterligt sällan att någon fälls till ansvar för förseelse eller försök till förseelse mot passkyldigheten. De formella förutsättningarna för en tillämpning av straffbestämmelsen i passkyldighetskungörelsen torde emellertid i och för sig föreligga ganska ofta. Tämligen vanligt är sålunda att det vid passkontroll upptäcks att giltighetstiden för resenärers pass har gått ut eller att pass saknas. När det gäller charterresor eller andra resor med på förhand uppgjord tidsplan, försöker man då ofta hjälpa resenären att snabbt få giltigt pass. I un-

dantagsfall tillåts resenär att på eget bevåg resa utan giltigt resedokument, varvid man från passkontrollens sida tar kontakt med vederbörande myndighet på destinationsorten. Däremot förekommer det praktiskt taget aldrig att sådana fall anges till åtal.

Redan med hänsyn till att man sålunda numera i praktiken regelmässigt avstår från att tillämpa ansvarsbestämmelsen för förseelse mot passskyldigheten kan det ifrågasättas om man i en ny passlag över huvud taget behöver låta passtvänet vara straffsanktionerat. Den praktiskt betydelsefulla sanktionen är ju inte heller risken för straff utan risken att bli stoppad vid passkontroll och därigenom hindrad från att resa ut ur landet eller fortsätta en påbörjad resa.

En möjlighet skulle visserligen vara att ta bort straffsanktionen för lindrigare överträdelse av passskyldigheten men låta den stå kvar vid sådana försvårande omständigheter som nu utgör grund för straffskärping. Försvårande omständigheter skulle väl då få anses föreligga, om vederbörandes pass har återkallats eller förutsättningar för honom att erhålla pass saknas. Praktiskt betydelsefulla skulle därvid framför allt bli fall när någon lämnar landet eller försöker göra det i strid mot meddelat reseförbud eller efter att ha avvikit exempelvis från anstalt inom kriminalvården. Emellertid synes den nuvarande straffbestämmelsen inte heller tillämpas i situationer av detta slag. Att behålla straffsanktionen med tanke på sådana fall skulle vidare kunna sägas stå i direkt strid mot de principer som ligger till grund för att man har avstått från att kriminalisera rymning eller försök att rymma (jfr kommentaren till BrB II, 3 u, s. 278).

Det nu anförda leder till den slutsatsen att tillräckliga skäl inte föreligger att behålla den nuvarande straffsanktionen, som också saknar motsvarighet i Finland och Norge. Den bör därför inte föras över till en ny passlag. Den sanktion som består i att resande utan pass kan hejdas vid passkontroll inom eller utom Sverige bör vara tillräcklig.

Passansökan avges f. n. under kvalificerad försäkran. Denna ordning bör behållas. Lämnande av oriktiga uppgifter i passansökan faller därmed under 15 kap. 10 § BrB, om åtgärden medför fara i bevishänseende. Det finns med hänsyn härtill inte skäl att i passlagen införa särskild straffsanktion för fall då någon skaffar pass i annans namn eller lämnar oriktig uppgift i passansökan.

I UP — men inte i PK — straffbeläggs vidare att någon låter annan förfoga över sitt pass. Det mest praktiska fallet, nämligen att pass lämnas till annan för att denne skall utge sig för att vara identisk med passinnehavaren, är kriminaliserat enligt 15 kap. 12 § BrB och behöver inte straffbeläggas särskilt i en ny passlag. Däremot träffar BrB:s bestämmelse inte det tidigare på sina håll utomlands förekommande bruket att lämna pass som säkerhet för logiskulder e. d. Förfaranden av detta slag är emellertid numera ganska ovanliga och torde inte behöva straffbeläg-

gas. Det bör vara tillräckligt att passet i en sådan situation kan återkallas.

Liksom enligt PK och UP måste passåterkallelse i den nya lagen förbindas med en skyldighet för innehavaren att lämna passet från sig. Det samma gäller om passmyndighet beslutar förkorta passets giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde. Med hänsyn till angelägenheten av att passinnehavaren ställer sig ett sådant åläggande till efterrättelse kan man knappast undvara en straffsanktion av denna skyldighet. Därutöver synes emellertid inte någon straffbestämmelse i den nya lagen behövas.

8 Utskrift av pass och förfarandet i övrigt i passärenden

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.2 förutsattes det i 1972 års riksdagsbeslut om principerna för handläggningen av passärenden att ett nytt ADB-system för dessa ärenden skulle omfatta inte bara preliminär passhinderprövning på datamaskinell väg utan också maskinell utskrift av passhandlingar. Tanken var att själva prövningen av passärendena skulle ankomma på de lokala polismyndigheterna men att RPS:s dataanläggning skulle stå till polismyndigheternas förfogande för passutskriften.

Denna metod för passutskrift förutsätter att samtliga passansökningar sänds från lokal polismyndighet till RPS, där de måste stansas och databehandlas innan utskrift i datorn kan ske. De utskrivna passidorna skulle därefter få sändas till riksbankens sedeltryckeri för inbindning i en passbok för att sedan tillställas polismyndigheten på utlämningsorten.

Numera har emellertid sedan den 1 juni 1976 samtliga polisdistrikt i landet direktförbindelse via terminal (on-line) med det centrala passregistret och det s. k. person- och belastningsregister (PBR) som förs hos RPS. Passhinderslagningen kommer därför i regel att kunna ske redan hos polismyndigheten på inlämningsstället. Vid manuell utskrift av pass kommer alltså passet i flertalet fall att kunna färdigställas och lämnas ut i samband med ansökningen. Det är redan av detta skäl tveksamt om man bör övergå till ett system som bygger på datamaskinell passutskrift. Den möjlighet till förbättrad service för allmänheten som ligger i att passet normalt kan skrivas ut medan sökanden väntar skulle nämligen då gå förlorad.

Härtill kommer också ytterligare skäl som talar mot att man övergår till datamaskinell passutskrift i samband med att ansvaret för passärendena förs över till de lokala polismyndigheterna. Sålunda tyder de kostnadsberäkningar som har utförts i ärendet (se vidare avsnitt 10) på att maskinell utskrift i nuläget skulle ställa sig dyrbarare än utskrift för hand. Vidare är handläggningsmomenten med stansning och inbindning känsliga för öknings i volymerna och kan därför lätt bli flaskhalsar

som fördröjer handläggningen. Erfarenhetsmässigt är det känt att volymerna av passärenden varierar starkt mellan olika årstider och det kan uppstå svårigheter att i ett system med maskinell utskrift året runt hålla en arbetskaper som motsvarar volymerna under högsäsong.

Mot den bakgrund som nu har angetts förordas ingen övergång till datamaskinell passutskrift i detta sammanhang. Vad gäller förfarandet i övrigt i passärenden kan följande framhållas.

Ansökan om pass bör som nu vara åtföljd av fotografier och de personhandlingar som behövs. Sedan handläggande tjänsteman har kontrollerat identiteten och medborgarskapet samt kompletterat formuläret med signalementsuppgifter m. m., sker registerslagning via terminal för kontroll av om det föreligger omständighet som kan medföra passhinder. Samtliga de omständigheter som enligt föreliggande förslag därvid kan komma i fråga registreras redan f. n. eller kommer att kunna registreras i centralt polisregister och något särskilt passhinderregister behöver därför inte byggas upp. Endast en fråga via terminal behöver framställas, och svaret på frågan kommer att hämtas från nu befintliga register, dvs. det centrala passregistret (för kontroll av att sökanden inte innehar gällande pass), PBR och registret över efterlysta personer. Registerslagningen kan ske på någon minut. Om ingen omständighet som kan medföra passhinder föreligger — vilket är förhållandet i det helt övervägande antalet fall — kan passet omedelbart färdigställas och lämnas till sökanden efter kontroll av dennes underskrift.

Om det vid registerslagningen framkommer uppgift om förhållande som kan medföra passhinder, beställer polismyndigheten utdrag av det eller de register som har aktualiserat uppgiften. Det fortsatta förfarandet blir beroende på vad registret innehåller. Om det t. ex. visar sig att sökanden undergår kriminalvård — bortsett från kortare fängelsestraff — skall polismyndigheten som förut har sagts remittera ansöknings till styresmannen för anstalten eller skyddskonsulenten för prövning av frågan om passtillstånd. Vägras sådant tillstånd genom beslut som vinner laga kraft, skall ansökan avslås. Ett annat fall kan vara att sökanden har dömts till frihetsberövande påföljd som inte har börjat verkställas. Om det inte rör sig endast om ett kortvarigt frihetsstraff, bör polismyndigheten ta kontakt med sökanden för att ta reda på resans ändamål och i tveksamma fall begära yttrande från åklagaren.

När det gäller återkallelse av pass och liknande åtgärder har förslaget till passlag utformats på det sättet att polismyndigheten inte behöver självmant bevaka eventuellt inträde av återkallelsegrundande omständighet. Ett återkallelseärende initieras hos polismyndigheten av annan myndighet, t. ex. åklagare, övervakningsnämnd eller utskrivningsnämnd.

I fråga om det formella förfarandet bör de allmänna principerna i förvaltningslagen vara tillämpliga. Om det framkommer omständighet som kan medföra avslag på passansökan, bör i överensstämmelse med

15 § nämnda lag avslagsbeslut i regel meddelas först sedan sökanden har underrättats om vad som har tillförts ärendet och tillfälle har beretts honom att yttra sig. Detsamma bör gälla när polismyndighet tar upp fråga om återkallelse. Undantag från principen om kommunikation gäller för fall då åtgärderna är uppenbart obehövliga, då det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet skulle avsevärt försvåras samt då ärendets avgörande ej kan uppskjutas (15 § första stycket, 1, 3 och 4 förvaltningslagen).

För passmyndighet utom riket medför den föreslagna nyordningen inte några ändrade principer för förfarandet. Passhinderundersökningen bör som nu ske genom förfrågan hos RPS via telex eller telegram eller per post.

9 Kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass

9.1 Gällande föreskrifter

Kollektivpass får enligt såväl PK som UP utfärdas när gemensam resa under särskild reseledning anordnas för minst tio personer, reseledaren oräknad (18 § PK och 3 § tredje stycket UP). Som förutsättningar gäller vidare enligt PK att resedeltagarna företar resan antingen som medlemmar i viss förening och i syfte att bedriva studier inom det eller de verksamhetsområden som anges i föreningens stadgar eller för att utöva konstnärlig verksamhet, sport eller gymnastik. Vidare får kollektivpass utfärdas för skolor och studerande. Enligt de tillämpningsföreskrifter som gäller för utrikesförvaltningen får kollektivpass under samma förutsättningar utfärdas av passmyndighet utom riket, liksom också för fartygsbesättningar eller grupper av sjömän som till- eller frånträder sina anställningar.

När det gäller kollektivpass tillämpas ett förenklat ansökningsförfarande. Det räcker med att reseledaren själv inställer sig personligen och skriver under en ansökan på tro och heder. Han skall vidare visa upp sitt eget pass samt en lista över resedeltagarna och deras personuppgifter. I och för sig gäller samma passhinder vid utfärdande av kollektivpass som när det är fråga om vanligt pass. Någon passhinderundersökning behöver emellertid inte göras. Kollektivpass får utfärdas för högst sex månader.

Provisoriskt pass kan f. n. utfärdas bara av passmyndighet utom riket. Sådant pass får utfärdas i fall då sökandens svenska medborgarskap ej är styrkt eller det annars föreligger särskilda skäl (3 § andra stycket UP). Passet får inte ges längre giltighetstid än sex månader (4 § första stycket UP). Det får återkallas när enligt passmyndighetens bedömning de skäl som har föranlett dess utfärdande inte längre föreligger (10 § första stycket g UP).

Enligt utrikesförvaltningens passanvisningar är provisoriskt pass huvudsakligen avsett att utfärdas a) för den som har förlorat tidigare pass (förstört, tappat, stulet etc.) och som behöver pass för hemresa eller för fortsatt resa, b) för den, vars pass tillfälligt kommit ur hans besittning (glömt på annan ort etc.) och som behöver pass för resa som inte kan uppskjutas utan olägenhet samt c) för den som kan förete tidigare pass men inte den dokumentation i övrigt som fordras för erhållande av vanligt pass, och som behöver pass för resa som inte kan uppskjutas utan olägenhet.

I fråga om provisoriskt pass för den vars svenska medborgarskap inte är styrkt gäller enligt passanvisningarna att, om det svenska medborgarskapet är ovisst och skriftväxling etc. behövs för att fastställa det, provisoriskt pass får utfärdas för resa som inte kan uppskjutas utan olägenhet. Provisoriskt pass får enligt anvisningarna vidare utfärdas för den som förlorat svenskt medborgarskap utan att ha förvärvat annat medborgarskap och som behöver en legitimationshandling eller pass för resa, om sådan handling inte kan erhållas från annat håll (t. ex. hemvändande emigrant eller utomlands född person som förlorat sitt svenska medborgarskap vid 22 års ålder).

Uppstår i annat fall än som nu har nämnts fråga om utfärdande av provisoriskt pass för den som saknar svenskt medborgarskap skall enligt passanvisningarna frågan underställas UD (t. ex. beträffande utländsk medborgare som förlorat svenskt främlingspass och önskar resa tillbaka till Sverige). I sådana situationer har chefen för UD möjlighet att tillåta utfärdande av pass med stöd av 14 § andra meningen UP, där det föreskrivs att denne för särskilda fall eller förhållanden får medge avvikelser från bestämmelserna i UP.

Extra pass får utfärdas både inom och utom riket. Möjligheten att erhålla extra pass har tillkommit genom Kungl. brev den 17 mars 1950. Extra pass får när särskilda skäl föreligger utfärdas för den som redan har ordinarie pass. Sådana särskilda skäl kan vara att passinnehavaren skall resa i länder mellan vilka det råder sådana politiska förhållanden som gör det omöjligt att resa in i ett av länderna på ordinarie pass som har använts för resa i ett annat av länderna. Ett annat exempel är att en person i internationell verksamhet samtidigt med utlandsresa måste ha ordinarie pass inlämnat hos utländsk myndighet för visering eller bevis om uppehållstillstånd avseende annan resa. Extra pass får i regel utfärdas för högst ett år.

9.2 Överväganden och förslag

I fråga om förutsättningarna för att erhålla kollektivpass och extra pass föreslås ingen ändring i sak i förhållande till vad som gäller f. n. Även vad avser förutsättningarna för utfärdande av provisoriskt pass ut-

omlands föreslås att nuvarande ordning behålls sakligt sett oförändrad.

Provisoriskt pass kan nu utfärdas bara av passmyndighet utom riket. Atskilliga skäl talar för att man i den nya passlagen bör öppna en möjlighet att utfärda provisoriskt pass också inom Sverige. Överförandet av passärendena till polismyndigheterna kommer visserligen för normalfallen att innebära en väsentligt förkortad väntetid för passökandena, och som regel kommer pass att kunna utfärdas redan vid ansökningstillfället. Erfarenheten visar emellertid att det tämligen ofta — särskilt i samband med passkontroll — förekommer situationer då en möjlighet att även inom Sverige utfärda provisoriskt pass skulle vara av värde. Resenärens pass kan exempelvis ha kommit bort eller i resbrådskan glömts kvar i bostaden. Det har också förekommit att resehandlingar stulits på avreseplatsen. I sådana fall bör polismyndighet ha möjlighet att utfärda provisoriskt pass. Utfärdande av provisoriskt pass bör föregås av samma passhinderkontroll som när det gäller vanligt pass. Provisoriskt pass bör inte få ges längre giltighetstid än sex månader.

När det gäller den författningsmässiga regleringen i fråga om kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass bör detaljföreskrifter meddelas i administrativ ordning. I lagen bör endast anges de grundläggande förutläggningarna för utfärdande av sådana pass.

Den nuvarande möjligheten för chefen för UD att i speciella fall tillåta utfärdande av provisoriskt pass för utländsk medborgare bör behållas. Det gäller här t. ex. utlänning som har förlorat svenskt främlingspass och önskar återvända till Sverige. Bl. a. med hänsyn härtill bör passlagen öppna möjlighet för regeringen eller chefen för UD att medge avvikelser från bestämmelser i passlagen när det påkallas av särskilda förhållanden (jfr 14 § andra meningen UP).

10 Kostnader och rationaliseringsvinster

Kostnaderna för passhanteringen efter övergången till ett nytt system i förhållande till de nuvarande kostnaderna har på uppdrag av samarbetsorganet (Ju 1968: 59) för rättsväsendets informationssystem (SARI) beräknats av RPS. Beräkningarna är redovisade i två rapporter den 18 november 1976 resp. den 20 januari 1977 vilka fogas som bilagor till denna promemoria (bilaga 1 och 2).¹

I rapporterna konstateras att det för beräkning av kostnader och rationaliseringsvinster krävs en bedömning av antalet passärenden per år. Det föreligger emellertid av skilda orsaker stora vanskligheter att göra en sådan bedömning. I rapporterna har därför kostnaderna beräknats enligt två olika alternativ. Enligt det ena är antalet passansökningar per år 300 000 och enligt det andra 700 000. Det kan anmärkas att antalet an-

¹ Bilagorna har uteslutits här.

sökningar år 1975 var drygt 690 000 och år 1976 ca 540 000. Med hänsyn bl. a. till att giltighetstiden för pass för sökande över 18 år förlängdes från fem till tio år med verkan fr. o. m. den 1 april 1971, räknar man i rapporterna med en ytterligare minskning av antalet ansökningar under åren 1977—1980. Under perioden 1981—1986 bedöms antalet öka på nytt till ca 600 000—800 000 per år. I rapporterna framhålls dock att dessa antaganden är osäkra.

Kostnaderna för passhanteringen enligt nuvarande system (länsstyrelseprövning med remiss till lokal polismyndighet) beräknas enligt följande tabell (tabell 1).

Tabell 1. Kostnaderna för passhanteringen per år enligt nuvarande system (jfr bilaga 1)

Moment	Kostnad kr	Antal passansökningar	
		300 000	700 000
Mottagningsställe	7,50/pass	2 250 000	5 250 000
Polismyndighets yttrande	3,81/pass	1 143 000	2 667 000
Passmyndighet	6,10/pass	1 830 000	4 270 000
Utlämningsställe	2,35/pass	705 000	1 645 000
Centrala passregistret	3,37/pass	1 011 000	2 359 000
Blankettkostnader	5,65/pass	1 695 000	3 955 000
Systemunderhåll	65 500/år	66 000	66 000
Summa:		8 800 000	20 512 000
Kostnad per pass:		29,33	29,30

För det system som förordas i denna promemoria (polismyndighetsprövning med manuell utskrift) har kostnaderna beräknats enligt följande (tabell 2).

Tabell 2. Kostnaderna för passhanteringen per år enligt det föreslagna systemet (jfr bilaga 2 alternativ 2)

Moment	Kostnad kr	Antal passansökningar	
		300 000	700 000
Mottagningsställe	8,94/pass	2 682 000	6 258 000
Beslut	1,34/pass	402 000	938 000
Utlämningsställe	5,16/pass	1 548 000	3 612 000
Centrala passregistret	3,37/pass	1 011 000	2 359 000
Blankettkostnader	5,65/pass	1 695 000	3 955 000
Systemunderhåll	65 500/år	66 000	66 000
Summa:		7 404 000	17 188 000
Kostnad per pass:		24,68	24,55

Förutom den förbättrade service som ligger i de minskade väntetiderna för allmänheten skulle alltså rationaliseringsvinsterna kunna beräknas till 4,65 kr per pass eller ca 1,4 milj. kr per år vid 300 000 passansökningar per år och 4,75 kr per pass eller ca 3,3 milj. kr per år vid

700 000 ansökningar per år. Den ökade arbetsbelastningen för polisväsendet beräknas motsvara 10 årsarbetskrafter vid 300 000 ansökningar per år och 25 årsarbetskrafter vid 700 000 ansökningar per år. Häremot svarar en minskad arbetsbelastning för länsstyrelserna med 25 resp. 58 årsarbetskrafter.

Dessutom konstateras i sammanhanget att det finns möjlighet att slopa kravet på att passökande skall förete personbevis, om ett samordnat person- och adressuppdateringsregister (SPAR) inrättas. Detta skulle medföra en starkt minskad belastning för folkbokföringsmyndigheterna.

Vidare har RPS beräknat kostnaderna för ett alternativ där passprövningen överflyttas till polisväsendet och utskriften av pass sker maskinellt. Beräkningen redovisas i *tabell 3*. Av tabellen framgår att kostnaderna per pass därvid beräknas bli något högre än i det här föreslagna systemet.

Tabell 3. Kostnaderna för passhanteringen per år vid polismyndighetsprövning och maskinell passutskrift (jfr bilaga 1)

Moment	Kostnad kr	Antal passansökningar	
		300 000	700 000
Mottagningsställe	11,22/pass	3 366 000	7 854 000
Centrala passregistret	11,17/pass	3 351 000	7 819 000
Utlämningsställe	3,76/pass	1 128 000	2 632 000
Blankettkostnader	0,30/pass	90 000	210 000
Systemkostnader ¹	261 000/år	261 000	261 000
Summa:		8 196 000	18 776 000
Kostnad per pass:		27,32	26,82

¹ Systemutvecklingskostnaderna periodiserade på fem år.

Slutligen har ytterligare ett alternativ för passhanteringen kostnadsberäknats. Enligt detta skulle passprövningen t. v. ligga kvar hos länsstyrelserna och de sex polismyndigheter som nu är passmyndigheter. Passansökan skulle emellertid alltid göras hos polismyndighet. Det konstateras att detta alternativ medför en omfördelning av arbetskraftsbehovet men inga rationaliseringsvinster och inte heller någon förkortad expeditionstid (jfr bilaga 2 alternativ 1).

11 Ikraftträdande

Övergången till ett nytt system för passärenden måste föregås av visst ytterligare datatekniskt utvecklingsarbete. Det bör därvid anföras att SARI utarbetar ett definitivt systemförslag. Vidare förutsätter överförandet av passärendena till polisväsendet att huvudmannskapet för

den personal som arbetar med beredningen av dessa ärenden vid länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö förs över till resp. polisstyrelse. Självfallet måste ett genomförande av förslaget föregås av förhandlingar med de berörda personalorganisationerna. En utgångspunkt är slutligen att en ny passlag inte bör träda i kraft vid halvårsskifte. Eftersom flertalet passansökningar görs under vår och sommar kan nämligen störningar i handläggningen lätt uppkomma, om reformen genomförs under högsommaren. Från de nu angivna synpunkterna torde tidigast möjliga ikraftträdandedatum vara den 1 januari 1979.

12 Specialmotivering¹

¹ Avsnittet har uteslutits här.

Bilaga 2

Sammanställning av remiss- yttrandena, upprättad inom justitiedepartementet

1 Allmänt

Promemorian har vid remissbehandlingen fått ett i stort sett gynnsamt mottagande. Flertalet remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt förslagen. De i promemorian förordade allmänna principerna för en ny reglering lämnas utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Praktiskt taget alla remissinstanser tillstyrker också förslaget att flytta över passmyndighetsfunktionen från länsstyrelserna till de lokala polismyndigheterna. Vad beträffar utformningen av bestämmelserna om passhinder och grunder för återkallelse av pass, understryks från åtskilliga håll att promemorians förslag innefattar en klarare och mera ändamålsenlig reglering än de nuvarande föreskrifterna och att ett genomförande av förslaget skulle vara ägnat att undanröja vissa olägenheter som har visat sig vara förenade med nuvarande ordning.

Frågan vilken räckvidd en ny lagstiftning på området bör ha diskuteras av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Enligt hovrätten skulle det vara en naturlig utgångspunkt för en ny reglering att låta denna få formen av en samlad lagstiftning avseende svensk medborgares rätt att resa utomlands. I en sådan lagstiftning skulle då kunna tas upp alla de begränsningar som föreligger för svenska medborgare att lämna landet. Enligt hovrättens uppfattning hade det varit önskvärt om man försökt att komma förbi de i promemorian påpekade svårigheterna och trots allt åstadkomma en lag som bestämmer rätten att resa utomlands. Hovrätten finner det nämligen svårbegripligt att den föreslagna lagen bestämmer rätten att resa utomlands indirekt genom skyldigheten att inneha pass. Enligt hovrätten skulle lagen bli mera överskådlig och lättare att tillägna sig, om den i ett första kapitel behandlade reella inskränkningar i rätten att resa ut ur riket. I ett senare kapitel kunde lämnas regler om pass, varvid passet inte borde betraktas som en självständig bärare av rätten att resa utan endast som ett medel till dess förverkligande. Hovrätten instämmer emellertid i promemorians uppfattning att en ny lag bör som en grundläggande princip slå fast att varje svensk medborgare har rätt att erhålla och behålla pass när inte annat följer av uttryckliga bestämmelser i lagen. De begränsningar i rätten att erhålla pass som föreslås i promemorian uppfyller enligt hovrättens mening i huvudsak de krav som bör ställas med avseende på sådana bestämmelser.

Till de remissinstanser som helt eller i allt väsentligt tillstyrker förslaget hör *rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, överbefälhavaren, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Älvsborgs, Skaraborgs och Västerbottens län, TCO, länspolischefsföreningen och flertalet polisstyrelser.*

2 Passmyndigheter

Som nyss har angetts tillstyrker praktiskt taget alla remissinstanser förslaget att i överensstämmelse med riksdagens principbeslut år 1972 lokal polismyndighet görs till passmyndighet inom riket.

Rikspolisstyrelsen erinrar om att styrelsen redan år 1966 föreslog att handläggningen av passärenden skulle överföras till polismyndigheterna. Styrelsen anser att den föreslagna reformen utan tvekan innebär en betydande decentralisering och förenkling av passärendenas handläggning. Rikspolisstyrelsen finner det därför angeläget att reformen genomförs i samband med den nya passlagens tillkomst. *Statskontoret* anser att ett genomförande av förslaget bör möjliggöra förenklad och förkortad handläggning av passärenden. Statskontoret framhåller att passhinderundersökning redan i dag åligger polismyndighet. Sådan myndighet bör därför få kompetens även att fatta beslut i dessa ärenden. Även *riksrevisionsverket* anser att överförandet av passärenden från länsstyrelserna till polismyndigheterna medför betydande fördelar, bl. a. genom att polisen härvid kan använda sin terminalutrustning för att få tillgång till behövliga uppgifter. Dessutom kan allmänheten få sina passärenden behandlade hos 118 polismyndigheter i landet i stället för vid 23 länsstyrelser som f. n. Detta medför fördelar såväl arbetsmässigt som framför allt i servicehänseende.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser förslaget rationellt och ändamålsenligt, särskilt med hänsyn till att polisen redan nu företar den utredning och registerkontroll som erfordras för att utröna eventuella passhinder. Den tekniska utrustningen hos polisväsendet möjliggör en effektiv kontroll, som i inte obetydlig utsträckning kommer att förenkla handlägningsrutinerna. Länsstyrelsen har därför ingen erinran mot att förslaget genomförs. Förslaget tillstyrks också av *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Älvsborgs och Skaraborgs län*, medan *länsstyrelsen i Uppsala län* under hänvisning till 1972 års principbeslut inte finner anledning att gå in på frågan.

Polisstyrelsen i Borås distrikt, som tillhör de polismyndigheter som redan nu är passmyndigheter, anser det vara till stor fördel för de passsökande att samtliga polismyndigheter får möjlighet att utfärda pass. Det torde inte heller bli alltför betungande för polismyndigheterna att helt överta handläggningen. För polismyndigheterna i de mest befolkningsrika polisdistrikten anser polisstyrelsen dock en viss personalökning vara ofrånkomlig. *Polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt*, som också har en mångårig erfarenhet som passmyndighet, säger sig inte ha erfarit några nackdelar härmed. Däremot har framkommit väsentliga fördelar, framför allt i form av god service för allmänheten. Även *övriga hörda polisstyrelser* ställer sig positiva till förslaget. Från flera håll framhålls dock att reformen förutsätter personalförstärkningar hos polisen samt att den

i promemorian uttalade uppfattningen att genom reformen pass normalt skall kunna lämnas ut till sökanden redan i samband med ansökningen inte är realistisk. I sistnämnda del redovisas yttrandena närmare i avsnitt 6 och 8.

Inte heller *hovrätten över Skåne och Blekinge* har något att erinra mot förslaget att lokal polismyndighet görs till passmyndighet inom riket. En sådan överflyttning förefaller hovrätten naturlig inte minst mot bakgrund av att det i passärenden alltid måste göras en utredning om huruvida passhinder föreligger och att polismyndighet därför under alla förhållanden måste kopplas in i ärendena. Hovrätten betonar emellertid att prövningen av dessa ärenden inte i första hand är en polisiär uppgift utan en administrativ sådan. Det är därför angeläget att den ifrågasatta överflyttningen inte leder till att den polisiära personalen betungas med administrativa åligganden till men för det egentliga polisarbetet. Hovrätten anser lämpligt att den personal vid länsstyrelserna som nu arbetar med passärenden i möjligaste mån utnyttjas även i fortsättningen genom att de — i den utsträckning de så önskar — flyttas över till polismyndigheterna. *RÅ*, som också tillstyrker förslaget, förutsätter att handläggningen av rutinfallen läggs på civilanställd personal och att den inte kommer att inkräkta på polisens egentliga arbetsuppgifter.

Föreningens Sveriges polischefer anser att ett överförande av passmyndighetens åligganden till polisstyrelserna knappast är förbundet med några direkta fördelar för den egentliga polisverksamheten. Sett från allmänhetens synpunkt torde det dock vara fördelaktigt om polisstyrelserna med sin geografiskt sett bredare spridning handlägger passärendena. Mot bakgrund härav har föreningen intet att erinra mot förslaget i denna del. Föreningen understryker dock vikten av att en överföring sker först då alla praktiska frågor i detta sammanhang är helt lösta.

Endast en remissinstans, *länsstyrelsen i Blekinge län*, avstyrker förslaget. Länsstyrelsen erinrar om att 1972 års principbeslut gick ut på att ett ADB-system för handläggningen av passärendena skulle införas, vilket avsågs få till följd att inte bara preliminär passhindersprövning utan också utskrift av pass skulle kunna ske på maskinell väg. Mot bakgrund av att det i promemorian inte förordas någon övergång till datamaskinell passutskrift menar länsstyrelsen att grunderna för riksdagens principbeslut delvis är ändrade och att nya förutsättningar får anses föreligga när man skall bestämma vem som skall vara passmyndighet. De rationaliseringsvinster och den förbättrade service för allmänheten som förslaget utlovar synes kanske något överdrivna. Enligt länsstyrelsens erfarenhet är det känt för allmänheten att handläggningstiden för pass är cirka två veckor och under högsäsong kanske något längre. Det är endast i sällsynta undtantagsfall som någon på grund av särskilda omständigheter måste ha ett pass omgående. Även i dessa fall fungerar emellertid det nuvarande systemet med länsstyrelse som passmyndighet tillfredsställan-

de. Vederbörande får sitt pass medan han väntar. Länsstyrelsen framhåller vidare att det i regel endast är polisstationerna i polisdistriktens centralorter som har direktförbindelse via dataterminal med de olika registren hos rikspolisstyrelsen. Att förse varje polisstation med dataterminal för passhinderslagning, torde knappast vara realistiskt med tanke på de oerhört höga kostnader detta skulle medföra.

Med tanke på de allt större krav samhället ställer på polisen i olika avseenden anser länsstyrelsen att polisens resurser bör användas främst för rena polisiära uppgifter och alltså inte för administrativa sådana. Att överföra passärendena till polisen är från denna synpunkt olämpligt och stämmer inte heller överens med de principer rikspolisstyrelsen sedan ett flertal år tillbaka har hävdat, nämligen att alla inte rent polisiära uppgifter bör överföras till andra myndigheter än polisen.

Sammanfattningsvis menar länsstyrelsen i Blekinge län att det synes tveksamt att genomföra förslaget med lokal polismyndighet som passmyndighet i stället för länsstyrelse med tanke på att från ekonomisk synpunkt knappast några vinster görs och att den förbättrade service åt allmänheten som i och för sig kommer att ges knappast är motiverad, då man redan idag kan erhålla pass utan några större olägenheter.

I stort sett samma synpunkter förs fram även av *länsstyrelsen i Stockholms län*, som är tveksam om det med nuvarande förutsättningar föreligger tillräckliga skäl för en omorganisation. Länsstyrelsen anser sig dock inte ha tillräckligt underlag för att bedöma om en överflyttning i nuvarande läge skulle vara olämplig av organisatoriska och ekonomiska skäl och vill därför inte motsätta sig att 1972 års principbeslut fullföljs.

3 Passhinder

3.1 Passhinder för misstänkta och efterlysta m. fl.

Flertalet remissinstanser ansluter sig till promemorians förslag att passansökan inte bör få bifallas när sökanden är *a n h å l l e n* eller *h ä k t a d*. Förslaget tillstyrks uttryckligen bl. a. av *RA*.

Länsåklagaren i Hallands län ifrågasätter emellertid om anhållande och häktning bör utgöra hinder mot bifall till passansökan. I länsåklagarens yttrande erinras om att anhållen eller häktad person i princip skall betraktas som oskyldig till den brottslighet som utgör grunden för tvångsåtgärden. Sådan tvångsåtgärd bör därför förknippas med passhinder endast om passhindret har verklig betydelse från effektivitetssynpunkt. I praktiken saknar enligt länsåklagaren detta passhinder egentlig betydelse, eftersom ett verkställt beslut om anhållande eller häktning i sig själv är tillräckligt effektivt för att förhindra att den omhändertagne lämnar landet. När det gäller sådana beslut som inte har verkställts därför att man inte vet var den misstänkte befinner sig, blir regelmässigt hindergrunden

efterlysning tillämplig. Länsåklagaren framhåller att antalet beslut om anhållande och häktning är ganska stort och att anhållande och häktning som passhinder därför skulle medföra ett administrativt arbete som inte står i rimlig proportion till eventuella vinster därav.

JK har ingen erinran mot promemorians förslag men fäster uppmärksamheten på att denna inte behandlar det fallet att den misstänkte är underkastad övervakning enligt 24 kap. 3 § rättegångsbalken, dvs. sådan övervakning som är en ersättning för häktning. JK framhåller att frågan hur sådana fall skall betraktas kan få ökad betydelse och erinrar i detta hänseende om att det i direktiven för utredningen (Ju 1974: 17) angående översyn av häktningsbestämmelserna pekas på möjligheterna att utvidga det straffprocessuella tvångsmedlet övervakning liksom på möjligheten att åstadkomma andra former för provisoriskt frihetsberövande i straffprocessen.

Flera remissinstanser hälsar med tillfredsställelse förslaget att reseförbud i brottmål skall utgöra passhinder även när förbudet har meddelats av åklagare. Förslaget anses i denna del undanröja en kännbar brist i den nuvarande ordningen. *Överklagaren i Malmö* understryker att rättssäkerheten knappast blir lidande genom att även ett av åklagare meddelat reseförbud blir passhinder. Den som i sådant fall får avslag på sin ansökan, kan ju — framhåller överåklagaren — göra en ny passansökan, om rätten skulle häva reseförbudet. Förslaget tillstyrks också bl. a. av *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt*, *länsåklagarna i Södermanlands och Kalmar län*, *övervakningsnämnderna i Uppsala* samt *polisstyrelserna i Helsingborgs och Borås distrikt*.

Länsåklagaren i Hallands län anser att reseförbud i brottmål visserligen bör utgöra passhinder men enbart på det sättet att pass, som utfärdas medan reseförbudet består, skall överlämnas till åklagare, om denne eller i förekommande fall domstol förordnar därom.

Förslaget att passhinder skall föreligga för den som är efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet tillstyrks av *RA. Polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* anser att förslaget i denna del leder till en klar, naturlig och lämplig avgränsning. Polisstyrelsen framhåller vidare att i de fall då efterlysning ännu inte hunnit utfärdas polismyndigheten, om den har anledning att sökanden avvikit från anstalt, genom en direktkontroll med vederbörande anstalt torde kunna få bekräftat huruvida omhändertagande begärs utan att passärendet därigenom onödigtvis uppehålls.

Några remissinstanser tar upp den i promemorian diskuterade frågan om passhinder för den som är misstänkt för brott som kan leda till fängelsestraff.

Länsåklagaren i Kalmar län understryker angelägenheten av att åklagarmyndigheten underrättas i fall som här avses. Länsåklagaren säger sig dela promemorians uppfattning att det är tillräckligt att en sådan

underrättelseskyldighet anges i regeringsförfattning. Även *Föreningen Sveriges polischefer* och *polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* anser det angeläget att regler utfärdas med sikte på sådana fall.

Frågan behandlas utförligt av *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* som ansluter sig till promemorians uppfattning, att det framstår som mindre lämpligt och ändamålsenligt att passmyndighet prövar frågan om flyktfara, när det gäller personer, som misstänks för brott varå fängelse kan följa. Överåklagaren anser i enlighet med promemorieförslaget att denna prövning av rättssäkerhetsskäl inte bör göras av passmyndighet på administrativ väg utan av åklagare eller domstol i enlighet med rättegångsbalkens bestämmelser. Passmyndigheten bör i stället åläggas skyldighet att underrätta åklagaren i dessa situationer. Ansökan om pass kan nämligen i vissa fall utgöra skäl till att befara att den misstänkte har för avsikt att avvika och undandra sig lagföring.

Överåklagaren biträder emellertid inte uppfattningen att en bestämmelse i ämnet kan meddelas endast genom en regeringsförfattning. Detta skulle nämligen innebära att en sådan bestämmelse kan bli helt verkninglös. Att sökanden är misstänkt för brott skulle inte bli något passhinder. Passmyndigheten måste då omedelbart utfärda pass för sökanden. Den misstänkte kan därmed lämna landet, innan åklagaren hunnit ta ställning till eventuella tvångsmedel. För att förhindra att skyldigheten att underrätta åklagare i dessa fall blir praktiskt betydelselös bör genom uttryckliga bestämmelser i passlagen föreskrivas att passansökan i dessa fall inte får bifallas, förrän vederbörande åklagare beretts tillfälle att fatta beslut om tvångsmedel — reseförbud eller anhållande. Bestämmelsen bör meddelas i lag, eftersom den temporärt hindrar passökanden att lämna landet.

Flera remissinstanser kommenterar förslaget att passhinder skall föreligga för den som har dömts till frihetsberövande på följd, om det finns sannolika skäl att anta att han ämnar undandra sig verkställigheten genom att resa utomlands.

RÅ konstaterar att prövningen i de fall det här gäller enligt förslaget ankommer på passmyndigheten. Mot denna ordning kan enligt *RÅ* riktas principiella invändningar, främst av den anledningen att frågan om användningen av straffprocessuella tvångsmedel alltjämt kan vara aktuell i brottmålet. *RÅ* anser emellertid så starka skäl tala för att endast en myndighet får ansvaret för prövningen av passärende, att förslaget bör godtas. Polismyndighet får anses väl skickad att företa den allmänna lämplighetsprövning det här är fråga om. *RÅ* understryker dock särskilt att det är av stor vikt att underlaget för denna synnerligen vanskliga prövning blir så fullständigt som möjligt. Med anledning av ett uttalande i promemorians specialmotivering framhåller *RÅ* att yttrande i dessa fall bör rutinmässigt inhämtas från vederbörande åklagare och alltså inte begränsas till fall då avslag övervägs. Har domen vunnit laga kraft,

bör även yttrande från kriminalvårdsstyrelsen inhämtas. Om tvångsmedel inte har använts i brottmålet, torde det dock enligt RÅ endast i undantagsfall finnas skäl att anta att den dömda ämnar undandra sig straffverkställighet genom att fly utomlands. RÅ erinrar i sammanhanget om utlämningsinstitutet och möjligheten att överföra straffverkställigheten till främmande stat.

Även *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* godtar förslaget under förutsättning att passmyndighet i de aktuella fallen åläggs att alltid begära yttrande från åklagaren innan passansökan bifalls. Denna princip är enligt *överåklagaren* viktig med hänsyn till den särskilda kännedom som åklagaren har om omständigheterna kring domen och om den dömdes förhållanden. *Övervakningsnämnden i Uppsala* ger uttryck för motsvarande uppfattning men ifrågasätter samtidigt om inte den som har dömts till frihetsberövande påföljd i princip alltid borde hindras från att erhålla pass. *Polisstyrelserna i Helsingborgs och Lunds distrikt* ansluter sig liksom *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* i huvudsak till vad som uttalas i promemorian.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller i denna del att det i nuvarande tillämpning har visat sig svårt att erhålla underlag för den bedömning av sannolik flyktrisk, som den aktuella bestämmelsen kräver. Länsstyrelsen har i åtskilliga fall kunnat konstatera att under tiden mellan fällande dom och straffverkställighet såväl åklagare som domstol anser sig ha skilt sig från målet och inte vara behörig instans eller skyldig att uttala sig om sannolik flyktfara. Med hänsyn härtill anser länsstyrelsen att man i överensstämmelse med dansk och finsk lagstiftning bör nöja sig med ett krav att det skall föreligga skälig anledning anta att sökanden ämnar undandra sig verkställigheten.

Ett par remissinstanser ställer sig tveksamma eller kritiska till promemorians förslag att en dom på frihetsberövande påföljd skall kunna utgöra passhinder i fall då flyktfara föreligger och att det skall ankomma på passmyndighet att verkställa prövningen i detta hänseende.

Enligt *länsåklagaren i Hallands län* bör man undvika att överlämna åt passmyndigheten att göra sådana vanskliga bedömningar som det här är fråga om. Man bör kunna nöja sig med den prövning som i dessa fall verkställs av domstolen. Länsåklagaren framhåller att den dömda regelmässigt häktas vid påtaglig flyktfara. Om emellertid den aktuella passhindersgrunden ändå anses behövas, så bör den enligt länsåklagaren i vart fall göras mera lättillämplig. Länsåklagaren föreslår att detta sker genom att hindergrunden begränsas till att omfatta endast personer som har dömts till t. ex. fängelse över ett år eller till internering eller ungdomsfängelse. Slutligen erinrar länsåklagaren om att preskriptionstidens längd och möjligheterna till utlämning som regel avskräcker dömda personer som är på fri fot från att avvika till utlandet.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt erinrar om att det ankom-

mer på domstol att i samband med domen ta ställning till frågan om tvångsmedel. Om den dömde därefter, innan domen har vunnit laga kraft, tillkännager sin avsikt att lämna landet genom att söka pass, är det mest tillfredsställande, att passmyndigheten åläggs skyldighet att underrätta åklagare, som därefter i enlighet med bestämmelserna i rättegångsbalken kan vidta åtgärder. Visserligen gäller ett reseförbud endast till dess domen vinner laga kraft. Därefter kan emellertid kriminalvårdsstyrelsen enligt 10 § andra stycket lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid omedelbart förpassa den dömde till anstalt och påbörja verkställigheten, om det kan befaras att den dömde avviker. För de här aktuella situationerna bör sålunda gälla att passansökan inte får bifallas förrän åklagare, domstol eller kriminalvårdsstyrelsen har meddelat sitt ställningstagande i frågan om flyktfara till passmyndigheten. Passmyndigheten bör i alla dessa fall vara bunden vid åklagarens, domstolens eller kriminalvårdsstyrelsens ställningstagande till frågan om tvångsmedel och inte göra någon egen prövning i detta hänseende.

En särskild fråga tas upp av *övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen*. Nämnden fäster uppmärksamheten på att den nu aktuella passhindergrunden när fängelse har ådömts blir tillämplig oavsett den ådömda fängelsetidens längd, medan de passprövningsregler som föreslås för fall där påföljden har börjat verkställas avses gälla endast när villkorlig frigivning kan komma i fråga. Enligt nämndens uppfattning bör man sträva efter likformighet, så att samma förutsättningar gäller oavsett om påföljden har börjat verkställas eller inte. Nämnden erinrar vidare om att det inte så sällan händer att den som står under övervakning på grund av skyddstillsyn döms särskilt till fängelse av varierande längd, något som med förslagets konstruktion kan leda till att två olika regelsystem blir tillämpliga.

Även vad gäller grunderna för återkallelse av pass för misstänkta och efterlysta m. fl. tillstyrks promemoriaförslaget av flertalet remissinstanser.

Förslaget att reseförbud i brottmål inte längre skall utgöra återkallelsegrund lämnas genomgående utan erinran vid remissbehandlingen. *Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* framhåller att en passinnehavare, som meddelas reseförbud, kan förpliktas att lämna från sig passet. Detta är vanligt förekommande och får anses vara ett tungt vägande skäl att reseförbud — i motsats till vad som nu är fallet — inte skall vara en självständig grund för passåterkallelse. Samma uppfattning har *övervakningsnämnden i Uppsala* och *polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt*.

Förslaget att pass skall kunna återkallas för den som genom lagkraftägande dom har dömts till frihetsberövande påföljd, om det finns sannolika skäl att han avviker, tillstyrks av *övervakningsnämnden i Uppsala* som anser att det med sikte på sådana fall bör uttryckli-

gen föreskrivas skyldighet för åklagaren och kriminalvårdsstyrelsen att anmäla fall, där passåterkallelse bedöms vara påkallad. Åklagarens yttrande skulle därvid få formen av en anmälan till passmyndigheten och innehålla hans bedömning av passinnehavaren samt dennes brott liksom sannolikheten för flyktfara eller fortsatt brottslig verksamhet utomlands. Vid anmälan av kriminalvårdsstyrelsen bör passmyndigheten fatta sitt beslut först efter att ha inhämtat yttrande även från åklagaren. Även *Föreningen Sveriges polischefer och polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* fäster uppmärksamheten på möjligheten att i tillämpningsförfattning meddela regler om skyldighet för berörda myndigheter att underrätta passmyndighet i dessa fall. Sistränmda remissinstans anser att underrättelseskyldighet skulle kunna åläggas även domstolen.

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt, som också tillstyrker förslaget, erinrar särskilt om den situation som uppstår när en dom på frihetsberövande påföljd har vunnit laga kraft och ett meddelat reseförbud till följd härav upphör att gälla. Överåklagaren framhåller att förslaget i ett sådant läge ger åklagaren möjlighet att hos passmyndigheten agera för en återkallelse.

Ett par remissinstanser — *länsåklagaren i Hallands län* och *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* — som har ställt sig tveksamma till förslaget att dom på frihetsberövande påföljd i vissa fall skall utgöra passhinder redovisar motsvarande tveksamhet inför förslaget att pass på grund av sådan dom i förening med flyktfara skall kunna återkallas. Överåklagaren framhåller att domstolen kan besluta om häktning, om det vid domen skäligen kan befaras att den dömde avviker och undandrar sig straff. Om endast reseförbud meddelas, upphör detta att gälla, när domen vinner laga kraft. Åklagaren är givetvis då skyldig att återställa passet till den dömde, om passet har omhändertagits. Kan det i sådant fall befaras att den dömde avviker, har kriminalvårdsstyrelsen möjlighet att omedelbart låta förpassa den dömde till anstalt för verkställighet av straffet. Det bör inte ankomma på passmyndigheten att i detta fall pröva frågan om flyktfara. Denna fråga bör prövas av den myndighet som har att befordra domen till verkställighet.

3.2 Passhinder för personer som undergår kriminalvård m. m.

Samtliga remissinstanser som har gått in på frågan ansluter sig till promemorians ståndpunkt att man inte kan undvara vissa begränsningar i passrättigheterna för personer som undergår kriminalvård. Också promemorians förslag vad gäller den *p e r s o n k r e t s* för vilken särskild passprövning skall göras har allmänt tillstyrkts vid remissbehandlingen. *Övervakningsnämnden i Uppsala* ifrågasätter dock om reglerna bör vara så stela att den som undergår fängelse på en tid av fyra månader eller därunder inte i något fall kan komma att tillhöra kretsen av dem för

vilka en särskild prövning förutsätts. Även *övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen*, påpekar att förslagets lösning i detta hänseende kan tänkas leda till icke önskvärda resultat i vissa, låt vara säkerligen ytterst sällsynta fall.

Flertalet remissinstanser ansluter sig till promemorians förslag även när det gäller frågan vilka materiella regler som bör gälla vid passprövningen för kriminalvårdsklientelet. Från några håll förordas dock vissa ändringar eller jämkningar av förslagets lösning.

Övervakningsnämnden i Stockholm, femte avdelningen — som handhar övervakningen beträffande internerade som har överförs till vård utom anstalt — konstaterar att det i promemorian förordade regelsystemet innebär en lättnad i förhållande till nämndens nuvarande praxis. Nämnden säger sig i allt fall tidigare ha tillämpat den principen vid sin prövning av passfrågor att den passökande skall visa ett aktuellt behov av pass — exempelvis semester-, hälso- eller affärsresa — samt krävt relativt ingående uppgifter om resans ändamål, dess finansiering m.m. Särskild försiktighet har iakttagits när sökanden har dömts för narkotikabrott och grövre våldsbrott. För medgivande till pass har i allmänhet krävts att sökanden vårdats utom anstalt uppemot ett år och att han därvid inte visat allvarigare misskötsamhet. En sådan tolkning av nuvarande regler har förefallit naturlig då det gäller nämndens relativt svårvårdande klientel, för vilka kontrollen av möjligheten till utlandsresor får anses vara en förutsättning för ansvariga myndigheters vårdarbete. Nämnden fäster uppmärksamheten på att det enligt promemoriaförslaget förutsätts ett positivt antagande om risk för brottslig verksamhet eller för att utlandsresa skulle motverka den dömdes anpassning i samhället. Nämnden ifrågasätter om dessa förutsättningar är tillfyllest. Syftet med kravet på passtillstånd är ju beträffande dem som undergår frivård bl. a. att en utlandsresa inte skall motverka frivårdsarbetet. En från flera synpunkter bättre lösning skulle därför enligt nämndens mening vara att också direkt anknyta förutsättningarna för vägran av tillstånd till detta arbete. Passtillstånd skulle sålunda få vägras, förutom vid misstanke om brottsrisk och vid misstanke att en resa skulle motverka den dömdes anpassning i samhället, även vid risk att resan annars skulle hindra honom att iaktta vad som åligger honom på grund av den ådömda påföljden (jfr. 26 kap. 14 § BrB).

En liknande uppfattning redovisas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Hovrätten har — som strax skall beröras närmare — den uppfattningen att passprövningen vad gäller risk för brottslig verksamhet bör regleras på ett annat sätt än som har skett i promemoriaförslaget. Beträffande det rekvisit för passvägran enligt vilket det krävs sannolika skäl att en resa utomlands skulle motverka den dömdes anpassning i samhället anser hovrätten att detta har fått en så snäv avfattning att det praktiskt taget aldrig kommer att tillämpas. Om en prövning överhuvud-

taget skall finnas kvar i här avsedda situationer synes det nämligen svårt att ha andra kriterier än att den dömda verkligen måste visa vad han sysslar med under övervakningstiden och att därför ett visst mått på visad skötsamhet bör krävas. Anledning bör också saknas att anta att den dömda skulle undandra sig övervakningen genom resan utomlands. En tänkbar utformning av förutsättningarna skulle enligt hovrättens mening vara att passtillstånd inte får vägras, om anledning saknas till antagande att en utlandsresa skulle inverka menligt på den dömdes anpassning i samhället eller att han genom resa utomlands skulle undandra sig fortsatt verkställighet av påföljden.

Övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen ger i denna del uttryck närmast för motsatt uppfattning. Nämnden framhåller att de föreslagna passhinderna vid risk för brottslig verksamhet eller avvikande ter sig ganska lättfattliga och väl står i överensstämmelse med den praxis som under senare år har utbildats i nämnden. Något mera svårbegripligt är att passtillstånd anses böra vägras, om det finns sannolika skäl att antaga att en resa utomlands skulle motverka den dömdes anpassning i samhället. Härmed lär knappast kunna åsyftas annat än sociala förhållanden. Nämnden vill för sin del allvarligt ifrågasätta det principiellt riktiga i att den dömdes sociala situation kan få vara avgörande för hans möjligheter att erhålla pass. Om så skall vara fallet bör emellertid rekvisitet för vägran göras betydligt snävare såsom att anpassningen i samhället skulle motverkas i synnerlig mån. *Övervakningsnämnden i Uppsala* anser i och för sig att förutsättningarna för passvägran har fått en klar precisering i förslaget men efterlyser exempel på fall där pass avses kunna vägras när en resa utomlands skulle motverka den dömdes anpassning i samhället.

Frågan hur själva prövningens förfarandet bör utformas i de nu aktuella fallen har varit föremål för olika meningar vid remissbehandlingen.

Flertalet remissinstanser som har gått in på frågan ansluter sig till promemorians uppfattning att den materiella prövningen bör anförtros åt kriminalvårdsorganen och att dessa organs ställningstagande bör vara bindande för passmyndigheten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser sålunda att det rimligen bör ankomma på vederbörande kriminalvårdsmyndighet, som har den bästa kännedomen om den dömda, att avgöra om passtillstånd skall ges eller ej. Samma uppfattning har *Föreningen Sveriges länspolischefer* som påpekar att det tidigare har förekommit olika meningar i frågan huruvida avgörandet bör ligga kvar på övervakningsnämnderna eller om det bör överföras på passmyndigheterna. En ojämn praxis i övervakningsnämndernas avgöranden i passfrågor torde ha varit en orsak härtill. Föreningen konstaterar emellertid att promemorians lagförslag innehåller regler som drar upp gränserna för i vilka fall personer som undergår kriminalvård får vägras eller fråntas rätten

att inneha pass, något som bör bidra till att motverka olägenheter av nämnt slag. Föreningen anser att inga fördelar kan vinnas med att lägga avgörandet på passmyndigheterna. När det gäller personer som undergår kriminalvård — liksom dem som är intagna för sluten psykiatrisk vård — bör avgörandet av passfrågan i stället ligga på dem som har det närmare överinseendet över dessa personer. Föreningen anser sålunda att den lösning som promemorieförslaget innehåller bör genomföras. *Övervakningsnämnden i Stockholm, femte avdelningen, och övervakningsnämnden i Uppsala* ansluter sig på de i promemorian anförda skälen helt till uppfattningen att kriminalvårdsorganens ställningstagande även i fortsättningen skall binda passmyndigheterna i de här aktuella fallen.

Promemorians förslag i denna del tillstyrks vidare av bl. a. *JK, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, överdålgaren i Malmö åklagardistrikt, länsåklagaren i Kalmar län, länsstyrelserna i Stockholms, Skaraborgs och Älvsborgs län samt flertalet polisstyrelser.*

Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* tillstyrker, i huvudsak på de skäl som redovisas i promemorian, förslaget att kriminalvårdsorganens ställningstagande skall binda passmyndigheten i de nu aktuella fallen. Länsstyrelsen fäster därvid särskilt avseende vid att förslaget innehåller regler varigenom förutsättningarna för en begränsning av passrättigheterna för dessa fall preciseras. Länsstyrelsen påpekar dock att det förhållandet att övervakningsnämnd får behålla sin s. k. vetorätt leder till en komplicerad lagtext och till två skilda besvärsvägar för ärendena. Man bibehåller den knappast önskvärda ordningen med en beslutande myndighet utan rätt att pröva sakfrågan. Detta kan enligt länsstyrelsen motivera en närmare undersökning av möjligheten att slopa kriminalvårdsorganens vetorätt och därmed åstadkomma en mindre komplicerad reglering. Förslagsvis kan man sätta upp en katalog över dels obligatoriska och dels ej obligatoriska passhinder. Vid ej obligatoriskt hinder skulle skyldighet föreligga för passmyndighet att höra kriminalvårdsorgan. Om man vid fortsatt utredning kommer till att vetorätten bör bibehållas, anser länsstyrelsen att det bör prövas om inte i vart fall länsstyrelse som besvärsmyndighet bör vara obunden av kriminalvårdsorganens ställningstagande.

En annan lösning i fråga om prövningsförfarandet förordas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Hovrätten understryker att frågan om det föreligger sannolika skäl att anta att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med vistelse utomlands inte är att spörsmål som det bör ankomma på kriminalvårdsorgan att ta ställning till. Enligt hovrättens mening är det närmast självfallet att avgörandet av de ärendena bör åvila de allmänna domstolarna. De i promemorian anförda skälen mot ett sådant system är enligt hovrättens uppfattning inte särdeles bärkraftiga. Den prövning som skall förekomma i ärendena bör enligt hovrätten inte utformas som ett ställningstagande till varje pass-

ansökan som görs av en kriminalvårdsklient. Lämpligare är att införa ytterligare en sanktion — parallell med förvisning och körkortsåterkallelse — innebärande att domstol får möjlighet att i brottmålsdom föreskriva att den dömda inom viss angiven tid inte får lämna landet. Sanktionen skulle då innebära ett hinder mot utfärdande av pass för den dömda under denna tid, liksom — om han redan innehar pass — ett förordnande om återkallelse av passet för den tiden. Med ett sådant system skulle det bli möjligt att anknyta sanktionen till de kategorier av brott som torde avses med det diskuterade passhindret. Man erhåller också garantier för en allsidig prövning som uppfyller de rättssäkerhetskrav som bör ställas på förfarandet. Ett villkor för tillgripande av sanktionen i fråga synes nämligen böra vara att åklagare i brottmålsrättegången gör gällande att rekvisitet är uppfyllt och att domstolen finner detta vara utrett. Hovrätten påpekar att den tilltalade härigenom också får möjlighet att bevisa de påståenden som framförs i processen.

Ytterligare ett uppslag har förts fram av bl. a. *RA*. *RA* förordar en ordning som innebär att prövningen i passärende alltid skall ankomma på den polismyndighet som är passmyndighet. Som underlag för prövningen skall erforderlig utredning inhämtas. Yttrande från vederbörande kriminalvårdsorgan bör — även om passmyndigheten har att göra en självständig prövning i kriminalvårdsfallen — i regel tillmätas avgörande betydelse. Till bilden hör också domstolens syn på frågan om tvångsmedel i brottmålet. *RA* anser att prövningsförfarandet skulle förenklas vid den sålunda förordnade ordningen. Vidare uppnår man fördelen med ett enhetligt fullföljdssystem, något som bör bidra till en mindre skiftande praxis. Motsvarande synpunkter förs fram även av *länsåklagaren i Södermanlands län* och *polisstyrelsen i Norrköpings distrikt*. *Polisstyrelsen* påpekar också att polisen genom sin brottsspaningsverksamhet har skaffat sig sådan kännedom om de frågor det här gäller att övervakningsnämnds eller skyddskonsulentsytttrande kan få värdefull komplettering.

Tanken att överföra den materiella prövningen till polisen diskuteras också av *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*. Föreningen anser i och för sig att promemoriaförslaget är bättre än de nuvarande reglerna. Föreningen ifrågasätter dock om de kriminalvårdande myndigheterna över huvud taget skall ha befattning med passprövningen för de föreslagna kategorierna och om inte prövningen lika gärna skulle kunna ske hos polismyndigheten. Vidare är föreningen tveksam till om kriminalvårdsorganens yttrande bör ha formen av ett veto i fall där sökanden inte anses böra tilldelas pass. Föreningen anser att det skulle kunna vara tillräckligt att yttrandet innefattar ett till- eller avstyrkande av ansökningen.

Förslaget att låta skyddskonsulent, resp. styresman för anstalt, få befogenhet att medge — men ej vägra — tillstånd till utfärdande av pass hälsas med tillfredsställelse av *polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt*. *Polis-*

styrelsen framhåller att kriminalvårdsfallen erfarenhetsmässigt utgör huvuddelen av de ärenden som föranleder inhämtande av yttrande. Genom att därvid övervakningsnämndens sammanträdesdagar f. n. måste inväntas, uppstår i många fall en avsevärd fördröjning av dessa ärenden, som enligt polisstyrelsens erfarenhet nästan utan undantag ändå utmynnar i ett medgivande till att pass får utfärdas. Enligt polisstyrelsens uppfattning kommer den föreslagna ordningen därför att avsevärt förkorta väntetiden för denna kategori av sökande. En liknande uppfattning redovisas av *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*, som framhåller att den nuvarande ordningen att övervakningsnämnden skall pröva varje från passmyndighet inkommen förfrågan om passinnehav för en person som står under övervakning har lett till en i många fall tungrodd administration. Ett genomförande av förslaget skulle enligt föreningen innebära en förenkling av administrationen av passprövningsärendena.

Förslaget tillstyrks också av *Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna* som dock anmärker att det har berett föreningen vissa svårigheter att entydigt ta ställning till frågor om styresmans resp. skyddskonsulents engagemang i passärenden. Det synes nämligen enligt föreningen vara en trend att de yngre kriminalvårdstjänstemännen finner det olustigt att ta ansvar vid fall av repressiva åtgärder mot klienter. Föreningen påpekar emellertid att bestämmelserna i den föreslagna passlagen ingalunda är unika i detta hänseende. En mängd ärenden rörande andra lagar och författningar där repressivitet kan åläggas under tjänstemannaansvar kunde nämnas. Majoriteten av föreningens medlemmar anser därför att förslagets utformning i detta avseende är invändningsfritt.

Motsatt inställning i denna fråga har *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som anser att beslutanderätten i de aktuella ärendena även främdeles bör ligga på övervakningsnämnd. Hovrätten påpekar att det här är fråga om ärenden av sådan vikt för den dömde att avgörandena, liksom i andra ingripande frågor, bör ankomma på övervakningsnämnd. Det förhållandet att många av ärendena innebär en förhållandevis okomplicerad prövning och är av relativt rutinbetonad karaktär utgör enligt hovrätten inte skäl för att lägga beslutanderätten på styresman och skyddskonsulent. Bl. a. gäller att avgöra att det verkligen är fråga om ett rutinbetonat och enkelt ärende. Denna prövning bör förbehållas övervakningsnämnd. Att ge skyddskonsulent befogenhet att fatta beslut i dessa ärenden skulle även kunna innebära att skyddskonsulenten kommer i en olycklig mellanställning i förhållande till klienterna. Ärendena medför enligt hovrätten inte heller någon särskild belastning för övervakningsnämnderna i den mån de är enkla och okomplicerade. Genom att utnyttja möjligheten till ordförandebeslut kan, om så skulle vara erforderligt, beslut fattas mycket snabbt även inom ramen för en övervakningsnämndsprövning. Samma uppfattning har *övervakningsnämnden*

i Uppsala, som bl. a. påpekar att man inte kan bortse från att den som undergår kriminalvård själv kan anse sin passfråga ha sådan valör att han gärna ser den behandlad av en mera fristående myndighet än skyddskonsulent eller styresman för anstalt.

Övervakningsnämnden i Stockholm, femte avdelningen, ansluter sig i princip till tanken att övervakningsnämnderna bör befrias från sådana uppgifter som har rutinbetonad karaktär. Nämnden kan dock inte dela den ståndpunkten att frågor om passstillstånd kan anses vara rutinärenden. Som anförs i promemorian tillmäts frågan om innehav av pass stor betydelse av den dömde, och en passvägran innebär en stor begränsning i den dömdes medborgerliga rättigheter. Ansvaret för beslut i passfrågor bör därför principiellt inte ligga på tjänstemannaplanet utan hos övervakningsnämnden. Nämnden påpekar att detta inte utesluter att möjlighet kan införas för resp. nämnd att i administrativ ordning delegera beslutanderätten i vissa ärenden till skyddskonsulenten eller styresmannen. Övervakningsnämnden får ju härigenom möjlighet att i delegationsbeslutet ange närmare riktlinjer för prövningen av dessa frågor.

Även överåklagaren i Malmö åklagardistrikt avstyrker promemoriaförslaget i denna del. Överåklagaren framhåller att när en passökande har fått klart för sig att styresmannen eller skyddskonsulenten har remitterat hans ärende till övervakningsnämnden, detta blir liktydigt med att styresmannen eller skyddskonsulenten inte för sin del vill ge sökanden förtroendet att ha pass. Rätten att ha pass är ofta en känslig fråga för den dömde. Samarbetet med och förtroendet för styresmannen eller — framför allt — skyddskonsulenten kan skadas om denne inför sökanden måste framstå som negativ till passansökningen. Med hänsyn härtill skulle det vara bättre om övervakningsnämnderna tog ansvaret för och avgjorde samtliga passstillståndsfrågor. Även om övervakningsnämnderna har rätt många passärenden att avgöra varje år, är ärendena för det mesta av enkel beskaffenhet och torde inte tynga nämndernas verksamhet i alltför hög grad. Polisstyrelsen i Norrköpings distrikt — som enligt vad som har angetts förut är av den uppfattningen att prövningen i de aktuella fallen bör ankomma på polisen — vänder sig särskilt mot tanken att ge styresman för anstalt befogenhet att lämna tillstånd till passinnehav. Alltför många exempel på lättsinnigt eller rent av felaktigt meddelade permissioner har enligt polisstyrelsen upplevts för att förslaget i denna del skall kännas tillfredsställande.

Länsstyrelsen i Uppsala län påpekar att förslaget torde innebära att om styresmannen eller skyddskonsulenten först efter stor tvekan finner att passstillstånd bör kunna meddelas, övervakningsnämnden inte kommer i kontakt med ärendet. Länsstyrelsen anser det otillfredsställande att frågan om passstillstånd även i tveksamma fall kan avgöras av en enskild tjänsteman. Förslaget bör därför kompletteras med en bestämmelse att styresman och skyddskonsulent får meddela passstillstånd då det är

uppenbart att sådant tillstånd skall meddelas. I övriga fall bör ärendet underställas övervakningsnämnden. En liknande lösning förordas av *hovrätten över Skåne och Blekinge* under förutsättning att promemoriaförslaget i princip anses böra genomföras. Hovrätten anser det olyckligt att begränsa styresmans och skyddskonsulents rätt att hänskjuta ett ärende till fall där tillstånd anses inte kunna meddelas. Enligt hovrättens mening bör någon sådan begränsning inte finnas, utan de nämnda tjänstemännen bör under alla förhållanden ha möjlighet att när de så önskar överlämna ett ärende till övervakningsnämndens prövning. Härigenom kan alla tveksamma ärenden avgöras av nämnden.

Vad beträffar återkallelse av pass i de nu aktuella fallen anser *övervakningsnämnden i Uppsala* det i och för sig riktigt att det materiella beslutet skall ankomma på övervakningsnämnd, åtminstone i den mån det inte befines lämpligt att låta central kriminalvårdsmyndighet handha den uppgiften. Nämnden understryker emellertid angelägenheten av att det finns klara rutiner, som gör det möjligt för skyddskonsulent, styresman för kriminalvårdsanstalt och passmyndighet men också kriminalvårdsstyrelsen att till nämnden anmäla fall, där passåterkallelse framstår som påkallad. Det synes däremot inte vara lämpligt, att i enlighet med promemoriaförslaget låta skyddskonsulenten och styresmannen göra en framställning till nämnden, om detta skall ha till innebörd att yrkande måste framställas om att klientens pass skall återkallas. Skyddskonsulenten och styresmannen bör inte framstå i något partsförhållande till klienten. För syftet med bestämmelsen om återkallelse av pass är tillräckligt att övervakningsnämndens uppmärksamhet fästes vid det särskilda fallet.

Inte heller *övervakningsnämnden i Stockholm, femte avdelningen*, anser att övervakningsnämnds befogenhet att återkalla pass bör bli beroende av skyddskonsulents eller styresmans begäran härom. En återkallelse får ju, framhåller nämnden, anses utgöra ett betydelsefullt led i frivårdsarbetet, och en sådan åtgärd bör därför stå nämnden — såsom alltjämt ansvarig ledare av frivården — till buds oberoende av de nämnda tjänstemännens framställning därom. En annan sak är att det av praktiska skäl oftast blir från skyddskonsulenten eller styresmannen som initiativet till en sådan åtgärd kommer. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att frågan om passåterkallelse någon gång kan uppkomma i samband med övervakningsnämndens genomgång av ett ärende eller prövning av en helt annan fråga. Det synes då vara onödigt att uppställa ett formellt villkor om att det måste göras en särskild framställning om att nämnden skall pröva återkallelsefrågan.

En särskild fråga rörande ansvaret för beslut om passtillstånd tas upp av *kriminalvårdsstyrelsen*. Styrelsen erinrar om den speciella reglering som omfattar intagna med en verkställighetstid överstigande två år. Enligt 33 § kungörelsen (1974: 248) med vissa föreskrifter rörande tillämp-

ningen av lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt fordras för dessa intagna beslut av kriminalvårdsstyrelsen i frågor om korttidspermission. För denna kategori intagna bör enligt styrelsens uppfattning kriminalvårdsstyrelsen i stället för vederbörande styresman eller övervakningsnämnd pröva frågan om passstillstånd. En annan möjlighet är att frågan om passstillstånd för denna kategori prövas av kriminalvårdsnämnden. Talan mot kriminalvårdsstyrelsens eller kriminalvårdsnämndens beslut i passärende bör i så fall föras hos regeringen.

Slutligen bör anmärkas att *länsåklagaren i Hallands län* generellt ifrågasätter om inte promemorieförslagets bestämmelser om passstillstånd kan ersättas av regler om omhändertagande av pass. Dessa regler skulle kunna utformas efter förebild av den ordning som nu förekommer vid omhändertagande av pass i samband med reseförbud. Med en sådan lösning behövs det enligt länsåklagaren över huvud taget inte något passstillståndsinstitut. Den passökande bör få sitt pass. Men i de fall där passstillstånd enligt förslaget skall kunna vägras bör det utfärdade passet i stället omhändertas.

3.3 Passhinder för personer som är intagna för sluten psykiatrisk vård m. m.

Frågan i vad mån begränsningar bör ställas upp för psykiskt sjuka eller utvecklingsstörda diskuteras utförligt av socialstyrelsen och psykiatriska nämnden.

Enligt *socialstyrelsen* är det långt ifrån självklart att psykisk sjukdom och psykisk utvecklingsstörning skall betraktas som så avgörande tillstånd eller egenskaper att de skall medföra särbehandling vid utfärdande av pass. Det finns enligt styrelsen andra handikapp som kan utgöra lika stora skaderisker vid utlandsresa, t. ex. fall av alkohol- och narkotikamissbruk. Ett annat argument emot särskilda passhinderbestämmelser är att det praktiska behovet härav torde vara mycket litet. Styrelsen ifrågasätter om det inte för det mesta är möjligt att hindra utlandsresor av personer som är allvarligt psykiskt sjuka eller störda utan att inskränka rätten att erhålla och inneha pass. För inskränkningar i rätten till pass talar å andra sidan enligt styrelsen att psykiska avvikelser i en del fall typiskt sett kan sägas vara av det slag att det framstår som önskvärt att förhindra att vederbörande reser utomlands. Ett avskaffande av passhinderbestämmelserna kan också vara betänkligt ur vårdsynpunkt. Följden skulle kunna bli att vården blev mera restriktiv med bl. a. färre permissioner. Vid en avvägning av anförda argument stannar socialstyrelsen för att godta principen att psykiska avvikelser skall kunna medföra inskränkningar i rätten till pass.

En något annorlunda principinställning redovisas av *psykiatriska nämnden*. Nämnden understryker att syftet med lagen (1966: 293) om

beredande av sluten vård i vissa fall (LSPV) är att garantera sluten vård åt den som är i behov därav i enlighet med de kriterier som anges i lagen. Något behov av utfärdat pass för den som är intagen på sjukhus med stöd av LSPV föreligger inte i andra fall än då — som i begränsad omfattning förekommer — utlandsresor utgör ett direkt inslag i vården. Detta gäller enligt nämnden även om den intagne är utskrivna på försök. Nämnden påpekar att reglerna om försöksutskrivning är så konstruerade att patienten när som helst skall kunna återföras till vård på sjukhuset, om det behövs för att tillgodose vårdbehovet. Garantin för återintagning är möjligheten till polishandräkning enligt 35 § LSPV. Denna garanti bortfaller vid utlandsvistelse. Den nuvarande ordningen enligt vilken överläkaren alltid skall höras över en passansökan för den som bereds vård enligt LSPV är därför enligt nämnden principiellt bäst förenlig med LSPV. Då emellertid en övergång till maskinell passhinderprövning inte medger bibehållande av nuvarande regler, vill nämnden inte motsätta sig en ordning med passtillstånd som förutsättning för utfärdande av pass till den som bereds vård med stöd av LSPV. Nämnden framhåller att det här anförda har motsvarande tillämpning i fråga om den som är omhändertagen enligt lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen).

Vad beträffar förutsättningarna för en begränsning av passrättigheterna i de nu aktuella fallen framhåller *socialstyrelsen* att patienter med allvarliga psykiska sjukdomar ofta behandlas i den frivilliga psykiatriska sjukvården. Det är således inte möjligt att med utgångspunkt i vårdformen dela in patienter efter den psykiska sjukdomens svårhetsgrad. I många fall där hemtransport har skett genom utrikesdepartementets försorg har det gällt frivilligt vårdade patienter. *Socialstyrelsen* anser att det sakligt sett riktiga skulle vara att inskränka rätten till pass i samtliga fall där det finns sannolika skäl att anta att en resa utomlands skulle innebära fara för patienten själv eller annan oavsett om vården sker frivilligt eller med tvång. *Styrelsen* framhåller å andra sidan att en utvidgning av det slaget skulle stå i strid med de bedömningar som legat till grund för utformningen av den frivilliga vården och att även andra komplikationer kan tänkas uppstå. Utan att ytterligare utredning görs är *styrelsen* därför inte beredd att föreslå att passtillståndsreglerna skall omfatta även frivilligt vårdade. *Styrelsen* godtar därför den allmänna bestämmelsen i förslaget om särskild passprövning efter anmälan av överläkare för dem som har omhändertagits enligt LSPV. Vad gäller omhändertagna enligt omsorgslagen, anser *styrelsen* dock att det ur praktisk synpunkt är överflödigt med särskilda passhinderbestämmelser. *Styrelsen* föreslår därför att förslaget ändras på den punkten.

Psykiatriska nämnden anser att den personkrets för vilken passtillstånd skall krävas i princip kan bestämmas på det sätt som har skett i promemoriaförslaget. Nämnden framhåller dock att det kan ifrågasättas om

inte passtillståndsreglerna borde avse alla som är omhändertagna enligt 35 § omsorgslagen, således även vårdhems klientelet. Med hänsyn till att frågan torde ha ringa praktisk betydelse vill psykiatriska nämnden emellertid inte framföra något yrkande på denna punkt. Vad beträffar förut-sättningarna för att vägra passtillstånd bör enligt nämnden inte uppställas annat villkor än för återintagning efter utskrivning på försök. Med hänsyn härtill bör en regel i ämnet innehålla endast att passtillstånd får vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten innehar pass.

Promemorieförslaget tillstyrks i sin helhet av *beslutsnämnden för psykiiskt utvecklingsstörda i Örebro län*.

Frågan i vad mån särskilda regler bör gälla för patienter vilkas intagning föranletts av brott diskuteras av ett par remissinstanser.

Utskrivningsnämnden för Malmöhus län konstaterar att de i promemorian har föreslagits att övervakningsnämnd skall få vägra passtillstånd bl. a. om det finns skäl att anta att den dömde skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa. Enligt utskrivningsnämndens mening föreligger samma skäl för vägran av pass för den som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet, oavsett om han genom dom överlämnats till kriminalvård eller till vård enligt LSPV eller omsorgslagen. Förslaget bör därför kompletteras med föreskrift om att passtillstånd får vägras för den som efter domstols förordnande är föremål för sluten psykiatrisk vård enligt LSPV eller vård i specialsjukhus för psykiiskt utvecklingsstörda, om det finns skäl att anta att patienten skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med utlandsresa.

Socialstyrelsen framhåller i denna del att de psykiska avvikelserna för den grupp patienter som har begått brott typiskt sett är av samma slag som för övriga här aktuella vårdfall. För person som begått brott kan nämligen vård enligt LSPV eller omsorgslagen som huvudregel inte komma i fråga under andra grundförutsättningar än dem som gäller för person som inte begått brott. Även om de medicinska kriterierna för vård av brottsliga och icke brottsliga patienter sammanfaller anser socialstyrelsen ändå att passfrågan, i de fall vården föranletts av att patienten begått brott, bör bedömas annorlunda än i övriga fall. Vissa av de kriminella patienterna kan framstå som farligare än andra patienter, vilket talar för en särbehandling. Det finns också aspekter med kriminalpolitisk anknytning. Det är knappast hållbart att hävda att passhinderbestämmelserna skall tas bort för de psykiskt avvikande som begått brott så länge bestämmelser av det slaget finns kvar för dem som dömts till kriminalvård. Sammantaget ställer sig styrelsen således i princip bakom den regel som föreslås i promemorian.

Förslaget att sjukvårdsmyndigheterna, till skillnad från vad som f. n. är fallet, skall få besluta även om återkallelse av pass tillstyrks uttryckligen av *socialstyrelsen*, *psykiatriska nämnden* och *utskrivningsnämnden*

för Malmöhus län. Socialstyrelsen konstaterar att förslaget innebär att återkallelsen får begränsas till att avse viss tid. Styrelsen anser att det skulle vara lämpligt att ha provisorisk återkallelse som huvudregel, eftersom det troligen mycket ofta är så att en provisorisk återkallelse är en tillräcklig åtgärd. Länsåklagaren i Hallands län ställer sig däremot starkt tveksam till frågan om man över huvud taget bör införa en möjlighet att återkalla pass för personer som undergår sjukvård.

På motsvarande sätt som i fråga om regleringen beträffande passvägran för personer som undergår kriminalvård diskuteras i några yttranden frågan om i enlighet med promemorieförslaget sjukvårdsmyndigheternas beslut i passfråga bör vara bindande för passmyndigheten.

Flertalet remissinstanser bl. a. *socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, utskrivningsnämnden för Malmöhus län och beslutsnämnden för Örebro län*, tillstyrker promemorieförslaget i denna del eller lämnar det utan erinran. Enligt *Föreningen Sveriges länspolischefer* framstår promemorians lösning som självklar.

Ett par remissinstanser anser att prövningen också i dessa fall bör anförtros åt den polismyndighet som är passmyndighet. Enligt *RA* bör det vara en fördel från vårdsynpunkt att prövningen inte ankommer på vårdmyndigheterna. *Länsåklagaren i Södermanlands län* vänder sig mot tanken att samma vårdorgan som vårdar en person också skall pröva om denne skall erhålla pass eller inte. Med denna ordning föreligger enligt länsåklagaren risk att den objektiva bedömningen huruvida personen skall erhålla passtillstånd eller inte blir åsidosatt. Förslaget anses också lämna utrymme för en onödig byråkratisering.

Promemorians förslag att passtillstånd skall kunna meddelas av överläkare men att beslut som innebär att tillstånd vägras eller att passet skall återkallas skall meddelas av utskrivningsnämnd resp. beslutsnämnd tillstyrks av *utskrivningsnämnden för Malmöhus län*. Nämnden konstaterar vidare att utskrivningsnämnd och beslutsnämnd enligt förslaget har att ta ställning till återkallelse av pass oberoende av om vederbörande läkare gjort framställning därom. Utskrivningsnämnden för Malmöhus län biträder denna konstruktion och understryker vikten av att handlingsfriheten för utskrivningsnämnden inte beskärs på samma sätt som för övervakningsnämnden, vilken enligt förslaget får föreskriva att pass skall återkallas först efter framställning av skyddskonsulent eller styresman för anstalt.

Promemorians lösning i denna del kritiserar emellertid av *psykiatriska nämnden*. För prövningen om frågor om passtillstånd bör enligt nämnden den i LSPV tillämpade behörighetsuppdelningen följas. Prövningen bör således anförtros överläkaren, om inte patienten tillhör den i 17 § andra stycket LSPV angivna kategorien, i vilket fall prövningen bör ankomma på utskrivningsnämnden. Överläkarens beslut att vägra passtillstånd bör kunna överklagas till utskrivningsnämnden. Förslaget om obli-

gatoriskt hänskjutande av frågan till utskrivningsnämnden står inte i samklang med principerna i LSPV och bör enligt nämnden inte genomföras. Inom *övervakningsnämnden i Uppsala* finns två olika meningar representerade i frågan. Enligt den ena bör beslutsbefogenheten ankomma på läkaren ensam, medan den andra uppfattningen — som enligt nämnden torde omfattas av flertalet — går ut på att utskrivnings- resp. beslutsnämnd alltid skall ha avgörandet när det gäller passfrågor. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har i denna del den uppfattningen att överläkaren bör ha möjlighet att hänskjuta ett ärende till utskrivningsnämnd utan särskild motivering.

3.4 Passhinder av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl

Promemorians förslag tillstyrks av ÖB. Enligt ÖB tillgodoser förslaget väl de krav som kan ställas från försvars- och säkerhetspolitiska synpunkter.

I övrigt kommenteras promemorieförslaget i denna del endast såvitt angår de förordade reglerna om begränsning i passrättigheterna för fall där det finns skälig anledning anta att sökanden eller passinnehavaren bedriver eller utomlands skulle bedriva verksamhet som kan vara till men för rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt. *Länsåklagaren i Hallands län* är tveksam i detta avseende och framhåller att det här är fråga om mycket svårbedömda och känsliga passhinder. *Polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* ansluter sig till promemorians ståndpunkt att denna passhindergrund kan få aktualitet bara i ytterst sällsynta fall, eftersom möjlighet i allmänhet föreligger till straffprocessuellt ingripande. *Polisstyrelsen* framhåller att det för en passmyndighet torde bli svårt att utan samråd med försvars- eller säkerhetssidan bedöma när förutsättningar finns att tillämpa bestämmelsen. *Föreningen Sveriges polischefer* utgår från att bestämmelsen inte är avsedd för annat än fall där frågan har aktualiserats i särskild ordning.

3.5 Passhinder vid misstanke om obehörig användning av passet m. m.

Promemorians förslag att pass skall kunna återkallas, om passinnehavaren har låtit annan förfoga över passet och särskilda skäl inte föreligger mot återkallelse, kommenteras av *länsåklagaren i Hallands län* som ifrågasätter om det inte är både enklast och mest rimligt att i dessa fall ingripa med enbart straffrättsliga sanktioner. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att den föreslagna allmänna utformningen av lagtexten ger utrymme för en mycket vid tolkning och dessutom kommer att ställa tillstånds- och besvärmyndigheterna inför stora tillämpningssvårigheter. *Länsstyrelsen* ifrågasätter vidare om föreskriften står i överensstämmelse med 2 kap. 12 § andra stycket RF som har till innebörd att en begränsning i rätten att lämna Sverige aldrig får gå utöver vad som är nödvän-

digt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. I detta hänseende påpekar länsstyrelsen att den föreslagna regeln synes innebära att pass skall kunna återkallas även i fall då innehavaren inte kan dömas enligt 15 kap. 12 § brottsbalken (BrB) för missbruk av urkund. Dessa två lagrum bör ha samma ändamål, nämligen att motverka att passinnehavare överlåter sitt pass till annan för att missbrukas. Den som missbrukar sitt pass straffas för brottet och han förverkar därmed, om inte särskilda skäl talar mot det, rätten enligt 2 kap. 8 § RF att lämna riket. Länsstyrelsen anser att bestämmelsen måste närmare preciseras i skärpande riktning. Länsstyrelsen kan inte finna att det föreligger något hinder mot att låta förutsättningen för återkallelse av pass i nu diskuterat avseende vara att passinnehavaren gjort sig skyldig till missbruk av urkund enligt 15 kap. 12 § BrB. I avvaktan på lagkraftvunnen dom bör passet kunna interimistiskt återkallas.

3.6 Särskilda frågor beträffande passhinder för personer som uppehåller sig utomlands

Promemorieförslaget lämnas i allt väsentligt utan erinran av *ambassaden i London* och *generalkonsulatet i New York*. Ambassaden konstaterar att förslaget i huvudsak inte medför ändring av utlandsmyndigheternas nuvarande åtgärder i passärenden.

3.7 Vissa övriga frågor om passhinder m. m.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser det oklart hur reglerna om passstillstånd och passåterkallelse avses bli tillämpade i fråga om den som är omhändertagen för samhällsvård enligt barnavårdslagen. Frågan bör enligt hovrätten belysas under det fortsatta arbetet. Samma fråga tas upp även av *rikspolisstyrelsen* som påpekar att förslaget inte upptar några särskilda regler om begränsningar i rätten till pass för personer som är intagna på ungdomsvårdsskola. Styrelsen konstaterar att när någon har avvikit från ungdomsvårdsskola och hunnit bli efterlyst passhinder visserligen enligt förslaget uppkommer på grund av efterlysningen. Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning föreligger emellertid ett berättigat intresse av att kunna avslå passansökan från en elev vid ungdomsvårdsskola även i andra situationer. Rikspolisstyrelsen finner det stötande att en passansökan som exempelvis utgör ett led i en förberedelse för utlandsresa efter avvikande från ungdomsvårdsskola inte skall kunna avslås. Styrelsen förordar därför att passhinder- och passstillståndsregler motsvarande vad som föreslås för dem som undergår kriminalvård införs även beträffande elever vid ungdomsvårdsskola. En konsekvent tillämpning av sådana regler skulle visserligen — påpekar styrelsen — förutsätta att passmyndigheterna hade tillgång till register över hela detta

klientel. I centralt polisregister finns emellertid redan nu upplysningar att hämta beträffande dem som har meddelats åtalsunderlåtelse enligt lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller enligt 69 § barnavårdslagen under förutsättning att brotten enligt åklagarens bedömning skulle ha lett till kriminalregisterpåföljd. Denna registrering torde täcka de fall som är mest angelägna ur passhindersynpunkt. Rikspolisstyrelsen — som inte utan starka skäl vill förorda en utvidgad registrering — anser därför att det åsyftade målet huvudsakligen kan nås med anlitan av nuvarande register.

En annan särskild fråga tas upp av *Sveriges advokatsamfund*. Advokatsamfundet hänvisar till att promemorieförslaget innehåller vissa regler om omhändertagande av pass i fall där det föreligger fara för att passinnehavaren reser ur riket innan beslutet om återkallelse meddelats resp. vunnit laga kraft. Enligt samfundet förekommer det emellertid i praktiken att pass omhändertas i ett betydligt större antal situationer, exempelvis genom ett i samband med beslut om reseförbud, skyddstillsyn eller villkorlig frigivning uppställt villkor att passet skall omhändertas. Det torde även vara regel att den som intas för vård på anstalt fråntas sitt pas, om han har det med sig. Samfundet ifrågasätter om inte den föreslagna passlagen bör kompletteras med ytterligare regler om förutsättningarna för myndighets omhändertagande av pass och om vilka myndigheter som skall ha rätt att företa en sådan åtgärd.

4 Talan mot beslut i passärende

Promemorians förslag till reglering tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Den föreslagna besvärordningen för fall där pass vägras på grund av pågående kriminalvård eller psykiatrisk vård berörs i flera yttranden. *Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* anser det tillfredsställande att lagförslaget innehåller uttryckliga besvärregler för dessa fall. *Överåklagaren* påpekar att man härigenom kommer till rätta med det nuvarande mindre lyckade förhållandet att övervakningsnämnds beslut i passärende inte får överklagas. *Utskrivningsnämnden i Malmöhus län* framhåller att nuvarande ordning innebär att en läkares beslut att vägra medge utfärdande av pass kan bli föremål för prövning först sedan besvär har anförts hos regeringen. Denna ordning är enligt nämnden föråldrad, och nämnden hälsar därför med tillfredsställelse det nya system som föreslås. *Övervakningsnämnden i Uppsala*, som också tillstyrker förslaget, fäster uppmärksamheten på att i fall där passtillstånd har vägrats passmyndighet inte avses göra någon materiell prövning innan den meddelar beslut om avslag på passansöknings. Nämnden konstaterar att passmyndighetens beslut i ett sådant fall ändå kommer att kunna på formella

grunder överklagas hos länsstyrelsen. Enligt nämnden är det sannolikt att rättssäkerheten inte skulle bli lidande, om just i ett sådant fall — till gagn för en snabb ärendehantering — talan mot passmyndighetens beslut inte skulle få föras. Å andra sidan erinrar nämnden om att en sådan ordning kanske skulle strida mot vanliga fullföljdsregler.

Promemorieförslaget i denna del tillstyrks även bl. a. av *hovrätten över Skåne och Blekinge, Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna samt Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*. Sistnämnda förening anser att övervakningsnämnds beslut bör kunna överklagas även om reglerna får den innebörden att ett negativt beslut inte har formen av veto utan innefattar endast ett avstyrkande av passansökan.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län framhåller att medgivandet från övervakningsnämnd resp. vederbörande läkare enligt nuvarande ordning är utformat som ett yttrande över passansökningen. Passmyndigheten har inte rätt att utfärda pass utan sådant medgivande. Ett yttrande över ansökningen kan inte överklagas. Även om en passökande inte kan klaga på ett yttrande, kan han ju snabbt återkomma med en ny ansökning och därvid åberopa nya argument. Oftast är behovet av pass för sökanden nära förestående. Länsstyrelsen påpekar att det i dessa fall skulle te sig mera tidsödande att överklaga ett vägrat passtillstånd än att återkomma till övervakningsnämnden eller läkaren med ny ansökan. Med hänsyn till de kritiska synpunkter som har framhållits från övervakningsnämnderna om bristande samstämmighet i yttranden dem emellan, måste det emellertid genom möjligheten att överklaga nämndernas ställningstagande på sikt uppstå en mera enhetlig praxis. Länsstyrelsen har därför inte något att erinra mot förslaget i denna del.

Frågan om besvärmyndighet i fall där passtillstånd vägras på grund av pågående psykiatrisk vård berörs särskilt av *psykiatriska nämnden*. Nämnden anser att beslut i passfråga bör kunna överklagas till utskrivningsnämnd när överläkaren har fattat beslutet. Däremot avstyrks förslaget att beslut av utskrivningsnämnd skall kunna överklagas till psykiatriska nämnden. Därvid erinrar psykiatriska nämnden om att rätten att anföra besvär till nämnden över beslut av utskrivningsnämnd i LSPV är begränsad till viktigare frågor. Sålunda kan talan inte föras mot beslut att inte medge patient rätt att vistas på egen hand utom sjukhusets område (22 §). Det kan enligt nämnden knappast anses att vägran att meddela passtillstånd skulle vara mera betydelsefull för patienten än sådant beslut som nyss har nämnts. En jämförelse med beslut om särskild föreskrift i samband med försöksutskrivning vilket är överklagbart till psykiatriska nämnden, anser nämnden inte vara rättvisande, eftersom vistelse utomlands i princip är oförenligt med försöksutskrivning.

Ett par av de remissinstanser som har ställt sig tveksamma till det föreslagna systemet med krav på särskilt passtillstånd anser att den före-

slagna besvärordningen för de nu aktuella fallen blir komplicerad. Enligt *RA* synes det omotiverat att tillskapa särskilda fullföljdsinstanser för kriminalvårds- och sjukvårdsfallen bl. a. med hänsyn till att antalet avslagna passansökningar endast uppgår till ett 100-tal om året. *RA* anser också att ett enhetligt fullföljdssystem skulle bidra till en mindre skiftande praxis. Enligt *länsåklagaren i Södermanlands län* skulle möjligheten att besvära sig över bl. a. läkares och övervakningsnämnds beslut innebära en onödig omgång och tidsutdräkt. Liknande uttalanden görs av *polisstyrelsen i Norrköpings distrikt*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* tillstyrker i och för sig promemorians förslag men framhåller i sammanhanget att samma ärende kan komma att vandra två skilda besvärsvägar.

5 Straffbestämmelser

Promemorians förslag att den nuvarande straffsanktionen för utresa utan giltigt pass upphävs tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* har intet att erinra mot förslaget i denna del men ifrågasätter i sammanhanget om inte skyldigheten för inresande icke-nordisk medborgare att kunna uppvisa giltigt pass eller motsvarande handling borde straffsanktioneras i likhet med vad som gäller beträffande körkort för förare av motorfordon. *Polisstyrelsen* upplyser att man vid passkontrollen i Helsingborg så gott som dagligen påträffar icke-nordiska, men i Danmark eller Sverige bosatta inresande, som vid förfrågan visar sig inte ha medfört pass. Detta föranleder ett omfattande merarbete för polismyndigheten i form av registerslagning och andra kontroller, avvisningsbeslut e. d.

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt medger att straffsanktionen för brott mot passkyldigheten av svensk medborgare sällan tillämpas. Enligt *överåklagaren* synes det dock tveksamt att slopa den, åtminstone såvitt avser fall där omständigheterna är förvårande. *Polisstyrelsen i Stockholms distrikt* anser visserligen förslaget att slopa denna straffsanktion väl underbyggt men framhåller samtidigt att det för den som har att fullgöra passkontrolltjänst inte ter sig särskilt meningsfullt att tillämpa en lagstiftning som kan överträdas utan risk för påföljd. Av bl. a. detta skäl bör enligt *polisstyrelsen* straffsanktionen lämpligen kvarstå så länge det nuvarande systemet med passkontroll av nordiska medborgare finns kvar.

Föreningen Sveriges polischefer påpekar att ett slopande av den aktuella straffsanktionen kan få konsekvenser för polisens befogenheter i samband med passkontrollen. Enligt föreningen är det ofrånkomligt att man i sammanhanget löser frågan om passkontrollmyndighetens rätt att inskrida mot den som saknar giltig passhandling vid gränspassage. För

egen del föreslår föreningen att sådan myndighet medges befogenhet att hindra utresa för den som inte medför pass trots att skyldighet därtill föreligger. Härutöver synes det ofrånkomligt med en klart uttalad skyldighet för varje svensk medborgare att på anmodan av polismyndighet styrka sin identitet vid gränspassage. Endast under dessa förutsättningar synes en meningsfull kontroll av passlagens efterföljd kunna ske. Föreningen anser att bestämmelser rörande rätt att förhindra utresa resp. skyldighet att styrka identitet vid gränspassage bör inflyta i själva lagen.

Till promemorians ståndpunkt att det med hänsyn till BrB:s bestämmelser inte behövs straffbestämmelser i passlagen för fall då någon lämnar oriktiga uppgifter i passansökan eller låter annan förfoga över pass ansluter sig *överåklagarna i Stockholm och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Södermanlands och Hallands län.*

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att straffbelägga underlåtenhet från passinnehavarens sida att lämna från sig pass som har återkallats eller vars giltighet har begränsats. *Polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* anser böter vara en lämplig sanktion i normalfallet. I de fall då underlåtenheten beror på uppenbar tredska borde enligt polisstyrelsen en strängare påföljd dock vara motiverad, närmast med tanke på att en förnyad anmodan inte torde — vid fortsatt underlåtenhet — ge rätt att utdöma förnyat straff, men även med hänsyn till att polismyndigheten torde sakna möjlighet att tvångsvis omhänderta passet. *Sveriges advokatsamfund* anser att den aktuella straffbestämmelsen bör utgå och ersättas med en föreskrift om rätt för passmyndighet att meddela vitesföreläggande. Ett sådant föreläggande skulle nämligen enligt samfundet innefatta en effektivare sanktion än ett straffbud. Samma uppfattning har *hovrätten över Skåne och Blekinge* som också påpekar att regler om handräckning bör kunna tas in i lagen.

6 Utskrift av pass och förfarandet i övrigt i passärenden

Samtliga remissinstanser som har gått in på frågan ansluter sig till promemorians ståndpunkt att en övergång till datamaskinell utskrift av pass inte bör genomföras i nuvarande läge. *Statskontoret* understryker att det manuella alternativet i förhållande till det maskinella medför förbättrad service och kortare väntetider för passökanden samt lägre framställningskostnader. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att manuell utskrift erfarenhetsmässigt ger utrymme för praktiska och smidiga lösningar vid toppbelastningar. *Föreningen Sveriges länspolischefer* konstaterar att promemorieförslaget på denna punkt visserligen frångår riksdagens principbeslut från år 1972. Mot bakgrund av att polisväsendet numera har en genomförd datakommunikation med de för handläggningen av passärendena berörda registren finns det enligt föreningen inte

skäl till erinran mot denna ändring som också kan komma att innebära en bättre service åt allmänheten och därjämte någon rationaliseringsvinst. Till de insatser som uttryckligen tillstyrker promemorieförslaget i denna del hör också *rikspolisstyrelsen*.

Promemorians förslag att pass normalt skall kunna färdigställas redan vid ansökningstillfället har berörts i flera remissyttranden.

Rikspolisstyrelsen påpekar att ett genomförande av förslaget i denna del förutsätter tillgång till dataterminaler inom vissa enheter som i dagsläget saknar sådana. Det tillkommande terminalbehovets storlek är beroende av den pågående utbyggnaden av terminalbeståndet för andra ändamål. Styrelsen är beredd att under det fortsatta reformarbetet utreda vilket tillskott av terminaler som behövs för genomförande av direktexpediering av pass. Styrelsen framhåller emellertid att de tekniska resurserna — liksom de personella — inte rimligen torde kunna dimensioneras för direktexpediering under perioder då ärendevolymerna är högre än normalt. Väntetider torde därför inte kunna undvikas under sådana perioder.

Föreningen Sveriges länspolischefer ställer sig ytterst tveksam till antagandet att de föreslagna förändringarna skulle medföra att i flertalet fall pass kan skrivas ut och lämnas ut till sökanden vid ansökningstillfället. Föreningen konstaterar att det självfallet blir möjligt att handlägga ett passärende i ett sammanhang under förutsättning att det inte finns något passhinder eller någon brist i ansökan. Men tar man i beaktande de handläggningstider på två till fyra veckor som f. n. råder och ställer dessa i relation till det ringa arbetskraftstillskott som beräknats bli tillfört polisväsendet vid genomförandet av reformen, är det enligt föreningen mindre realistiskt att tänka sig att polismyndigheterna annat än i ringa omfattning kan uppehålla denna service åt allmänheten. Föreningen erinrar i detta hänseende om att tidsåtgången för hela handläggningen av ett passärende kan väntas bli större än som har beräknats sammanlagt för handläggningens olika moment. Handläggningen kommer i allmänhet att kräva flera personers samverkan. Tidsåtgången blir då beroende av dessa personers göromål i övrigt, närhet och omedelbar tillgång till dataterminal, ständig närvaro av behörig beslutsfattare och liknande orsaker. Emellertid anser föreningen det värdefullt om reformen kan genomföras på sådant sätt att allmänheten ges möjlighet att genast vid ansökningstillfället få pass utskrivet och utlämnat. En på de verkliga förhållandena grundad undersökning om arbetskraftsbehovet härför bör enligt föreningens mening verkställas före genomförandet så att allmänheten inte kommer att förespeglas handläggningstider som polismyndigheterna inte har möjlighet att uppehålla.

Även polisstyrelserna i Borås, Lund, Norrköpings och Sundsvalls distrikt, vilka redan f. n. är passmyndigheter, ställer sig starkt tveksamma till tanken att pass skall kunna lämnas ut vid ansökningstillfället.

Polisstyrelsen i Borås distrikt framhåller sålunda att polisstyrelsen f. n. endast undantagsvis utfärdar pass omgående. Någon möjlighet att utfärda samtliga pass omgående föreligger inte i dag. Polisstyrelsen ifrågasätter om så kan ske i framtiden. Man torde nog realistiskt få räkna med en handläggningstid om minst tre dagar. Polisstyrelsen framhåller att förfrågningar via polisdistriktets dataterminal, som inte ligger i anslutning till passmottagningsstället, som regel sker en gång per dygn. Om passmyndigheterna erhåller dataterminaler i anslutning till mottagnings- eller handläggningsställen och dessutom får erforderlig personalökning, torde man kunna minska handläggningstiden ytterligare varför man i bästa fall torde kunna få avhämta pass en eller två dagar efter det ansökan ingivits. Även om ansökningstiden i fortsättningen kommer att uppgå till denna tid, anser polisstyrelsen ändå mycket vara vunnet med beaktande av de långa expeditionstider — fyra till sex veckor — som f. n. torde förekomma vid vissa länsstyrelser.

Polisstyrelsen i Lunds distrikt anser promemorians uttalande alltför optimistiskt. Under idealförhållanden kan enligt polisstyrelsen den totala handläggningstiden för ett passärende beräknas till 35—40 minuter. Sker handläggning vid arbetsgrupp där direkt registerslagning inte kan utföras, torde en avsevärt längre handläggningstid fordras. För att man skall nå upp till promemorians målsättning, skulle det således i receptionen, där passansökan görs, krävas en kraftig personalförstärkning.

Enligt *polisstyrelsen i Norrköpings distrikt* förutsätter förslaget att alla arbetsmoment kan utföras på en och samma plats med tillgång till bl. a. dataterminal samt behörig beslutsfattare och utfärdare. Att dessa förutsättningar föreligger är sannolikt undantag snarare än regel. Situationen i de flesta polisdistrikten har hitintills inte varit sådan att det har varit angeläget att sammanföra arbetsmoment, utrustning och befattningshavare för den föreslagna passhanteringen.

Polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt bedömer promemorians uppfattning att pass i de flesta fall omedelbart skulle kunna skrivas ut och lämnas till sökanden som helt orealistisk, i varje fall för polisstyrelsens eget vidkommande. Det förekommer visserligen redan nu att passökanden omedelbart kan få sitt pass utskrivet och utlämnat, men detta innebär då att man bryter annars tillämpade rutiner och ägnar mera tid än vanligt åt ett enskilt passärende. Nuvarande handläggningstid bygger på att ärendena kan behandlas i serier. För att det för polisstyrelsens del skall bli möjligt med den snabba handläggning som har antytts i förslaget, måste betydande resurser såväl tekniskt som personellt tillföras.

Enligt *polisstyrelsen i Stockholms distrikt* kommer med nuvarande organisation — oavsett den personalförstärkning som avses ske genom att överförande från länsstyrelserna — promemorians målsättning inte ens tillnärmelsevis att kunna uppfyllas. *Polisstyrelsen i Mjölby distrikt* framhåller att man, om arbetet i receptionen skall bedrivas rationellt,

inte kan uppsöka dataterminalen för slagning för varje enskilt pass. Passansökningarna måste samlas på hög under t. ex. en dag för samtidig slagning på eftermiddagen. Vid ett sådant förfarande kan man nästa morgon ha svaren i skrivaren till terminalen. När slagningen är klar och passet har utskrivits, skall det skrivas under av behörig tjänsteman, f. n. personal ur polischefskarriären. Detta medför att passet sällan kan vara klart för avhämtning förrän tidigast någon dag i normala fall och under icke högsäsong. *Polisstyrelsen i Eksjö distrikt* anser att en handläggning av ärendet medan sökanden väntar inte bör förutsättas. Enligt polisstyrelsen skulle en sådan service kräva en avsevärd personalkapacitet under rustningstid (lunchtid) liksom särskilt kvällsöppethållande under månaderna februari—juni. En eller ett par dagars handläggningstid är enligt polisstyrelsen erforderlig. På samma eller liknande skäl kritiseras promemorieförslaget i denna del av *polisstyrelserna i Kinna, Trollhättans, Umeå, Vetlanda och Vänamo distrikt*. *Polisstyrelsen i Jönköpings distrikt* anmärker att en förutsättning för att pass skall kunna utfärdas vid ansökningstillfället är att beslut om utfärdande av pass kan delegeras till lägst polisinspektör, såvitt gäller ansökan där fråga om passhinder inte förekommer.

Vad beträffar de föreslagna rutinerna i övrigt anmärker *polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt* att polisstyrelsen f. n. gör passhinderslagning — förutom via terminal i centralt polisregister — även i det lokala spärrregistret. Polisstyrelsen konstaterar att förslaget förutsätter slagning enbart i det förra registret. Polisstyrelsen har ingen allvarlig erinran gentemot detta men vill ändå peka på risken att förslaget innebär att passhinder då kan finnas utan att grunden härför har hunnit registreras i centralt register.

Några remissinstanser tar i sammanhanget upp den i promemorian diskuterade möjligheten att ge sökanden tillfälle att hämta passet per post. *RA* anser att en sådan ordning skulle kunna genomföras under förutsättning att man tar ut en ansökningsavgift, som täcker hela kostnaden. Om ansökningen inte bifalls, skulle avgiften eller del därav kunna återbetalas. Också *länsstyrelsen i Västerbottens län* och *polisstyrelsen i Umeå distrikt* ställer sig positiva till en sådan ordning.

Andra remissinstanser är mera tveksamma till tanken att låta även postkontor få lämna ut pass. *Polisstyrelsen i Vetlanda distrikt* anser att detta alternativ skulle leda till en ökad administrativ omgång som knappast motiveras av den förbättrade service som skulle uppnås. Enligt *polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* skulle det kanske i och för sig vara möjligt att i framtiden låta sökanden få hämta det färdiga passet på ett postkontor i stället för på en polisstation. Denna lösning skulle dock utan tvivel medföra åtskilligt administrativt besvär myndigheterna emellan (transport, förvaring och kvittens av värdehandlingar, redovisning av stämpelavgifter m. m.). Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Stock-*

holms län som understryker att en sådan ordning dessutom skulle medföra betydligt ökade risker för att den passökande får en felaktig eller ofullständig passhandling genom att det slutliga färdigställandet av passet överlämnas åt en stor personalgrupp vid en annan myndighet som normalt inte sysslar med sådana ärenden.

Vissa andra alternativ diskuteras av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som anser att det bör vara tillräckligt för sökanden att göra ett personligt besök hos passmyndigheten. Enligt hovrätten skulle det inte välla några svårigheter att, om passet inte genast färdigställs, låta sökanden skriva sitt namn på en passblankett. Med en sådan ordning kan det färdiga passet hämtas eller utsändas på det sätt sökanden önskar utan att hans personliga inställelse fordras en andra gång. Utlämnande genom postkontor skulle då inte behövas. Ett alternativ skulle däremot kunna vara att öppna en möjlighet att få hindersprövningen utförd i förväg på skriftlig ansökan och att personlig inställelse då behövs först när passet är färdigt och kan hämtas.

7 Kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass

Promemorians förslag att möjligheten att erhålla **kollektivpass** skall finnas kvar efter övergången till ett nytt system avstyrks av *länsstyrelsen i Blekinge län* som framhåller att sådant pass f. n. utfärdas endast i undantagsfall och då i princip alltid för skolresor. Länsstyrelsen ifrågasätter om möjligheten att erhålla sådant pass i praktiken har någon betydelse. Eftersom ett vanligt pass gäller i tio år resp. fem år för ungdomar under 18 år och det under senare år blivit allt vanligare att resa utomlands, har det blivit naturligare för var och en att skaffa ett eget pass. Länsstyrelsen påpekar att man beträffande kollektivpassen inte behöver göra någon undersökning om passhinder föreligger, något som kan få till följd att en person som vägras vanligt pass trots detta kan upptas i kollektivpass och på så sätt uppnå syftet att resa till utlandet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län lämnar förslaget att kollektivpassen skall finnas kvar utan erinran men anser att i fortsättningen passhinderundersökningen bör göras beträffande alla dem som upptas i ett sådant pass för att förebygga missbruk av sådana personer som vid enskild passansökan inte skulle ha erhållit pass. Samma uppfattning har *överbakningsnämnden i Uppsala* och *polisstyrelsen i Motala distrikt*.

Förslaget att **provisoriskt pass** skall kunna utfärdas av passmyndighet även i Sverige fyller enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* ett stort behov. Länsstyrelsen anser det därför angeläget att förslaget genomförs i denna del. *Polisstyrelsen i Helsingborgs distrikt* framhåller att det för polisdistrikt som omfattar stora utreseorter till kontinenten innebär en klar fördel och ökade möjligheter att komma resenärer till hjälp om

passmyndighet även inom riket får rätt att utfärda provisoriska pass. Förslaget hälsas med stor tillfredsställelse även av *polisstyrelsen i Sundsvalls distrikt*. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser i enlighet med vad som har angetts förut att länsstyrelserna fortfarande bör vara passmyndigheter men har inte någon erinran mot att lokal polismyndighet ges möjlighet att utfärda provisoriskt pass när särskilda skäl föreligger. Länsstyrelsen anser tvärtom att ett system som innebär att länsstyrelsen utfärdar de vanliga passen och den lokala polismyndigheten de provisoriska passen skulle väl tillgodose allmänhetens krav på service i passärendena. För att man skall hindra ett onödigt utnyttjande av möjligheten att erhålla provisoriskt pass bör dock enligt länsstyrelsen kostnaden sättas förhållandevis högt jämförd med kostnaden för ett vanligt pass. Liknande synpunkter förs fram av *länsstyrelsen i Stockholms län*, som anser att förutsättningarna för att erhålla provisoriskt pass bör preciseras.

Förslagets utformning på denna punkt godtas inte av *Föreningen Sveriges polischefer*. Enligt föreningen synes med nuvarande reglering utresa utan giltig passhandling medges endast i utomordentligt ömmande fall — t. ex. nära anhörigs hastigt påkomna svåra sjukdom utomlands — och då efter i de flesta fall viss kontakt med berörd utländsk passmyndighet. Föreningen har givetvis all förståelse för den utomordentligt svåra situation som t. ex. en charterresenär kan befinna sig i, då han vid passkontrollen finner att han glömt sitt pass eller att det medförda passet inte är giltigt och han sålunda går miste om den planerade resan. Det måste dock framhållas att en uppluckring av hittillsvarande tillämpning kan befaras medföra mycket stora praktiska svårigheter för polisstyrelserna vid vart fall de större utreseorterna. Enligt föreningen torde det kunna hållas för visst att antalet ansökningar om provisoriskt pass kommer att bli relativt stort, om den föreslagna möjligheten att erhålla sådant pass blir verklighet. Personalresurserna för avgående passkontroll måste då ökas oproportionerligt för att provisoriska pass skall kunna utfärdas i behövlig omfattning utan att den reguljära passkontrollen eftersätts. Med tanke på att önskemålet om provisoriskt pass i flertalet fall kan antas bli framställt vid passkontrollstället och kanske högst en timme före avfärd samt att personalresurserna f. n. är knappa för den rutinemässiga avresekontrollen ligger det enligt föreningen i öppen dag att det inte finns resurser för den registerslagning, övrig kontroll och utskriftsarbete som utfärdandet av ett provisoriskt pass ändå drar. Föreningen avstyrker promemoriaförslaget och föreslår i stället en bestämmelse av den innebörden att provisoriskt pass får utfärdas när synnerliga skäl över vilka den resande inte har kunnat råda inträffat. Sådant skäl bör anses föreligga då t. ex. nära anhörig plötsligt insjuknat utomlands, då passhandlingen frånstulits den resande under färden till utreseorten eller

omedelbart dessförinnan samt då behandling av passansökan har fördröjts avsevärd tid genom felaktig handläggning hos myndighet.

Frågan om giltighetstid för extra pass tas upp av *länsstyrelsen i Älvsborgs län* som konstaterar att föreskrifterna för extra pass har skärpts under senare år. Extrapassen får nu inte utfärdas för längre tid än ett år. Vissa kategorier, som för sitt arbete helt är beroende av två pass — exempelvis försäljningschefer vid exportföretag — borde enligt länsstyrelsen kunna erhålla två pass med maximal giltighetstid, dvs. tio år.

8 Kostnader och rationaliseringsvinster

Riksrevisionsverket konstaterar att vissa felaktigheter föreligger i de av rikspolisstyrelsen utförda kostnadsberäkningar som har bifogats promemorian. Verket framhåller att den årliga rationaliseringsvinsten enligt grunderna för beräkningarna och att döma av det presenterade faktaunderlaget rätteligen skall vara 0,5 milj. kr. vid 300 000 ansökningar resp. 1,1 milj. kr. vid 700 000 ansökningar. Motsvarande iakttagelse har gjorts av *statskontoret* som även anmärker att besparingarna är fördelade på ett förhållandevis stort antal arbetsplatser och därför svåra att realiseras. Statskontoret förutsätter att en uppföljning sker sedan det nya systemet varit i drift en tid i syfte att klarlägga i vad mån resurser kunnat frigöras för andra arbetsuppgifter.

Rikspolisstyrelsen framhåller att de av styrelsen utförda kostnadsberäkningar som bifogats promemorian har utgått från att en kraftig nedgång i fråga om passärendenas antal skulle ske under perioden 1977—1980, varvid dock har framhållits att stora vanskligheter är förenade med en sådan bedömning. Styrelsen upplyser att antalet passärenden under första halvåret år 1977 numera har visat sig överstiga 260 000. Detta tyder på att årsvolymerna under perioden 1977—1980 kommer att bli väsentligt större än beräknat. Styrelsen konstaterar i överensstämmelse med vad som har uttalats i promemorian att ett genomförande av reformen förutsätter att huvudmannskapet för den personal som arbetar med beredning av passärenden vid länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö överförs till resp. polisstyrelse. Mot bakgrund av den nyss beskrivna utvecklingen av ärendevolymerna kan det enligt styrelsen inte utslutas att viss personalöverföring kan visa sig nödvändig även till andra större polisdistrikt som i dagsläget inte är passmyndigheter. Behovet av personaltillskott vid polisstyrelserna ligger emellertid betydligt under de besparingar som sker på länsstyrelserna och rubbar således inte reformens ekonomiska lönsamhet.

Även *åtskilliga polisstyrelser* konstaterar att någon nämnvärd nedgång i antalet passärenden inte har inträtt under år 1977. Bl. a. av detta skäl

anses allmänt rikspolisstyrelsens ursprungliga kostnadsberäkningar vara orealistiska. Från flera håll understryks att en förstärkning, särskilt vad gäller receptionspersonalen, är en nödvändig förutsättning för att reformen skall kunna genomföras. Som framgår av vad som har redovisats i avsnitt 6 framhåller flera polisstyrelser att terminalbeståndet måste ökas, om en snabb handläggning vid polisstyrelserna skall kunna uppnås.

Polisstyrelsen i Värnamo distrikt erinrar särskilt om att personalför-sörjningen erfarenhetsmässigt ofta blir känsligare hos en liten eller medelstor polisstyrelse än en hos en så stor myndighet som länsstyrelsen. Detta gäller enligt polisstyrelsen framför allt när fråga uppstår om tillfälliga personalförflyttningar för att möta säsongsmässiga arbetstoppar. Trycket från passökande som är ute i sista minuten torde redan idag upplevas som besvärande hos många passmyndigheter. Polisstyrelsen påpekar att det torde bli svårare för en lokal än för en regional myndighet att värja sig för ett sådant tryck, som oftast medför störningar i handlägningsrutinerna.

I fråga om personalbehovet konstaterar *riksrevisionsverket* att enligt de vid promemorian fogade beräkningarna den ökade arbetsbelastningen för polisväsendet skulle motsvara 10 årsarbetskrafter vid 300 000 ansökningar och 25 årsarbetskrafter vid 700 000 ansökningar per år. Häremot skulle svara en minskad arbetsbelastning för länsstyrelserna med 25 resp. 58 årsarbetskrafter. Verket framhåller i anslutning härtill att dessa siffror enbart utgör en jämförelse mellan arbetsåtgången enligt det föreslagna systemet och nuvarande system vid vissa antagna ärendemängder. Verket påpekar att om man tar hänsyn även till polisväsendets hittillsvarande arbetsbelastning för passärenden (71 % av det totala personalbehovet) samt till den beräknade nedgången av antalet ansökningar som blir följderna av att passens giltighet har utsträckts till 10 år, så skulle polisväsendet enligt rikspolisstyrelsens utredningsunderlag jämfört med år 1975 få en minskning av arbetskraftsbehovet med ca 43 årsarbetskrafter vid ärendevolymen 300 000 ansökningar. Vid länsstyrelserna torde enligt verket en personalminskning kunna ske åtminstone vad beträffar personal som f. n. är sysselsatt på heltid med passärenden, dvs. ca 46 personer.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att länsstyrelsen, trots ökningen av antalet passärenden, inte sedan riksdagens principbeslut år 1972 har tilldelats någon personalförstärkning för passhanteringen. Länsstyrelsen har därför integrerat personallednings- och utbildningsfunktioner och andra administrativa göromål rörande pass med tjänstemän inom personalramen och extraanställt personal vid säsongsmässig ökning av passansökningar, vanligen februari—juli. Länsstyrelsen förutsätter att den efter överföring av handläggning av passärendena till polismyndigheterna får behålla de tjänstemän inom personalramen som delvis sysselsatts med passärenden.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 6 påpekar *rikspolisstyrelsen* liksom *åtskilliga polisstyrelser* att terminalbeståndet för polisdistriktens del måste ökas, om man skall kunna uppnå en så snabb handläggning som förutsatts i promemorian. Rikspolisstyrelsen tar i sammanhanget upp även en annan kostnadsaspekt. Styrelsen påpekar att förslaget att passansökan skall kunna göras hos valfri passmyndighet i förening med den förordade direktexpedieringen skapar ett behov av att kontrollen huruvida passökanden innehar gällande pass kan omfatta även pass som har utfärdats helt nyligen — helst t.o.m. minuterna innan ansökan ingavs. Med andra ord behöver passregistret bli föremål för omedelbar uppdatering, vilket kräver en initial resursinsats för systemuppbyggnad i storleksordningen 150 000—200 000 kr. och en fortlöpande driftskostnad på cirka 50 öre per transaktion. Möjligen kan alternativa tekniska lösningar visa sig mera fördelaktiga ur ekonomisk synpunkt. Styrelsen förklarar att den är beredd att utreda frågan under det fortsatta reformarbetet. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att en sådan aktualisering av passregistret blir nödvändig i det nya systemet.

Den i promemorian särskilt diskuterade frågan angående möjligheten att slopa kravet på att passökande skall förete personbevis vid inrättandet av ett samordnat person- och adressuppdateringsregister (SPAR) kommenteras av *statskontoret*. Enligt statskontorets mening bör frågan om att hämta in personuppgifterna från SPAR utredas närmare för att utröna dels i vad mån detta totalt sett skulle innebära rationaliseringsvinster, dels de ekonomiska, tekniska och praktiska konsekvenserna av en dator-till-dator koppling mellan rikspolisstyrelsen och DAFA.

9 Ikraftträdande

Den 1 januari 1979 anses av *länsstyrelsen i Västerbottens län* vara en lämplig tidpunkt för ett genomförande av förslaget. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ifrågasätter om inte passärendenas överflyttning till polismyndigheterna bör anstå till den 1 juli 1979. *Länsstyrelsen* framhåller därvid att nämnda datum torde vara den tidigast möjliga tidpunkten för ett genomförande av den omdaning av länsstyrelseorganisationen som väntas bli resultatet av det arbete som bedrivs inom utredningen (Kn 1976: 03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m., utredningen (Kn 1976: 04) om vidgad länsdemokrati samt länsdomstolskommittén (Kn 1977: 01). *Övervakningsnämnden i Uppsala* instämmer i att den nya passlagen lämpligen bör träda i kraft vid ett årsskifte men anser det med hänsyn till det fortsatta arbetet på reformen som behövs inte vara realistiskt att tro att ikraftträdandet kan ske tidigare än den 1 januari 1980.

Föreningen Sveriges polischefer framhåller det som synnerligen ange-

läget att polismyndigheterna inte åläggs den nya arbetsuppgiften innan lokal- och personalfrågorna är lösta och den specialutrustning som förutsätts finns på plats. Föreningen understryker att ett förhastande i denna del oundvikligen kommer att skapa problem inte minst för allmänheten. Liknande uttalanden görs av *länsstyrelsen i Jönköpings län* samt åtskilliga polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelserna i Helsingborgs, Mjölby, Jönköpings och Motala distrikt*. Sistnämnda polisstyrelse erinrar dessutom om angelägenheten av att den personal som skall utföra arbetet får erforderlig utbildning på området. Polisstyrelsen förutsätter att den nya lagen inte träder i kraft tidigare än att berörd personal hinner få central eller regional samt lokal utbildning. *Polisstyrelsen i Södertälje distrikt* anser det angeläget att lagen antas i så god tid före ikraftträdandet att berörda myndigheter hinner utfärda tillämpningsföreskrifter och lokala anvisningar samt ge allmänheten information. *TCO* förutsätter att när det gäller personalfrågor av olika slag kontakt i god tid tas med vederbörande personalorganisation.

Bilaga 3
(Det remitterade förslaget)

Förslag till**Passlag**

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller i fråga om pass för svensk medborgare, där annat ej anges.

Om skyldighet för utlänning, som ankommer till Sverige eller uppehåller sig här, att vara försedd med pass och om i vilka fall svensk myndighet får utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning finns särskilda bestämmelser.

2 § Pass utfärdas av passmyndighet. Polisstyrelse är passmyndighet inom riket. Passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som chefen för utrikesdepartementet bestämmer.

Föreligger med hänsyn till allmän tjänst som sökanden innehar eller eljest särskilda skäl, får pass utfärdas även av chefen för utrikesdepartementet. I fråga om sådant pass gäller ej 5, 6, 8—13 och 17—28 §§.

3 § Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass.

Svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass, om annat ej följer av denna lag.

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

4 § Svensk medborgare får ej resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass. Vad som har sagts nu gäller dock ej

1. på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han har luftfartscertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i annat land än Sverige och som medför av myndighet i det landet utfärdad legitimationshandling, vilken gäller som pass,

4. den som reser till Danmark, Finland, Island eller Norge.

Det ankommer på polisen att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i första stycket. Den som enligt första stycket skall medföra pass vid utresa ur riket är skyldig att på begäran visa upp sitt pass för polisman eller annan passkontrollant. Motsvarande skyldighet föreligger vid inresa från utomnordiskt land, om det svenska medborgarskapet inte styrks på annat sätt.

5 § Pass får återkallas endast på grunder som anges i denna lag.

Passansökan

6 § Passansökan görs hos passmyndighet. Ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen, om annat ej följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I enlighet med närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer är sökanden skyldig att i samband med passansökan ge in fotografier samt styrka sina personuppgifter, sitt svenska medborgarskap och sin identitet.

Har pass förut utfärdats för sökanden och ej förstörts eller förkommit, skall det i samband med ansökningen ges in för makulering, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Giltighetstid och giltighetsområde för pass

7 § I den mån annat ej följer av denna lag eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av tio år eller, om sökanden ej har fyllt aderton år, fem år. Vanligt pass skall gälla för resa till alla länder, om ej annat följer av denna lag eller sökanden begärt begränsning av passets giltighetsområde.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter eller beslutar i det enskilda fallet om giltighetstid och giltighetsområde för särskilt pass.

Hinder mot bifall till passansökan m. m.

8 § Passansökan skall avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § ej har iakttagits och sökanden ej har efterkommit uppmaning att avhjälpa bristen,

2. ansökningen avser barn under aderton år och barnets vårdnadshavare ej har medgivit den samt synnerliga skäl ej föreligger att ändå bifalla ansökningen,

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

4. sökanden är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet,

5. sökanden genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandra sig verkställigheten.

9 § Skall passansökan ej avslås enligt 8 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för brott, varå fängelse kan följa, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrettelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

10 § Om enligt denna lag särskilt tillstånd av myndighet (passtillstånd) fordras för bifall till passansökan och denna ej skall avslås enligt 8 §, skall passmyndigheten så snart det kan ske göra anmälan till den som skall pröva frågan om sådant tillstånd. Pass för sökanden får ej utfärdas.

med mera vidsträckt giltighet än som följer av tillståndet. Vägras pass-tillstånd genom beslut som vinner laga kraft, skall passansökan avslås.

11 § Utan hinder av 8 § kan passmyndigheten, då särskilda skäl föreligger, på sökandens begäran utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde.

Uppehåller sig sökanden utomlands, skall passmyndigheten alltid på begäran utfärda pass för direkt resa till Sverige.

Aterkallelse av pass m. m.

12 § Passmyndighet skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap,
2. passet avser barn under aderton 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 samt synnerliga skäl ej föreligger mot återkallelse,
3. passinnehavare, som är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands samt särskilda skäl påkallar att passet återkallas,
4. passinnehavaren genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att antaga, att han ämnar undandraga sig verkställigheten,
5. framställning om att passet skall återkallas har gjorts enligt 22 §,
6. hinder mot bifall till passansökan enligt 8 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,
7. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

Föreligger särskilda skäl, kan passmyndigheten i stället för att återkalla passet förkorta dess giltighetstid eller begränsa dess giltighetsområde, om passinnehavaren begär det. Sådan åtgärd skall också vidtagas, i den mån begäran därom framställs enligt 23 §.

Särskilt pass får återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande ej längre föreligger.

13 § Återkallelse av pass kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas att gälla tills vidare eller viss tid, högst sex månader (provisorisk återkallelse). Återkallelse på grund av framställning enligt 22 § skall vara provisorisk, om det har begärts i framställningen.

Har pass återkallats tills vidare, skall återkallelsen hävas så snart hindret mot innehav av pass har upphört. Består hindret alltjämt när sex månader har förflutit från återkallelsen, skall passet återkallas slutligt.

När tiden för provisorisk återkallelse har gått till ända, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet, om det inte har återkallats slutligt.

14 § Om återkallelse och åtgärd som avses i 12 § andra stycket beslutar passmyndigheten på den ort där passinnehavaren uppehåller sig vid ärendets upptagande. Sådan fråga får också avgöras av den passmyndighet som har utfärdat passet.

Chefen för utrikesdepartementet beslutar alltid i fråga om återkallelse av pass som har utfärdats av honom.

Omhändertagande av pass m. m.

15 § Pass får omhändertagas av passmyndighet eller polisman

1. om det har återkallats,
2. om dess giltighet skall begränsas,
3. om fråga om att återkalla passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,
4. om beslut enligt 22 eller 23 § har meddelats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslutet vinner laga kraft.

I fall som avses i första stycket 2 skall passet så snart det kan ske återställas till innehavaren sedan det har försetts med anteckning om begränsningen. Har pass omhändertagits enligt första stycket 3, skall passinnehavaren inom en vecka efter omhändertagandet beredas tillfälle att återfå passet, om det ej har återkallats dessförinnan. Pass som har omhändertagits enligt första stycket 4 skall förvaras av passmyndigheten till dess att frågan om återkallelse eller begränsning av passets giltighet har avgjorts slutligt.

16 § Underlåter passinnehavaren att i fall som avses i 15 § första stycket på anmodan överlämna passet till passmyndighet, får myndigheten förelägga vite.

Passtillstånd m. m.

17 § Passtillstånd fordras för den som

1. undergår kriminalvård i anstalt, utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning ej kan komma i fråga,
2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse eller undergår vård utom anstalt efter dom på ungdomsfängelse eller internering.

18 § Passtillstånd fordras vidare för den som är intagen på sjukhus enligt lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, inskriven i specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller utskrivna på försök från sjukhus som nu har angivits, dock endast om

1. överläkaren vid sjukhuset i den ordning regeringen föreskriver har gjort anmälan om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd,
2. sådana förhållanden föreligger som avses i 17 § andra stycket lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 42 § tredje stycket lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, eller
3. för sökanden tidigare utfärdat pass efter intagningen eller inskrivningen har återkallats på grund av framställning enligt 22 § andra stycket.

19 § I fall som avses i 17 § skall passtillstånd vägras, om det skäligen kan antagas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans anpassning i samhället.

Fråga om passtillstånd enligt första stycket prövas om sökanden är intagen i kriminalvårdsanstalt av styresmannen för anstalten och i annat

fall av den skyddskonsulent som har överinseende över övervakningen. Styresmannen eller skyddskonsulenten får hänskjuta frågan till övervakningsnämnden för avgörande. Sådant hänskjutande skall alltid ske, om styresmannen eller skyddskonsulenten finner att tillstånd ej bör meddelas.

20 § I fall som avses i 18 § skall passtillstånd vägras, om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten innehar pass.

Fråga om passtillstånd enligt första stycket prövas av överläkaren vid sjukhuset, om ej annat följer av tredje stycket.

Utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda prövar fråga om passtillstånd, om överläkaren hänskjuter frågan till nämnden eller frågan gäller patient som avses i 18 § 2.

21 § I passtillstånd kan föreskrivas att pass får utfärdas endast med begränsad giltighet. I tillstånd som meddelas av styresman eller skyddskonsulent får dock sådan föreskrift meddelas endast om den överensstämmer med vad sökanden har begärt.

22 § Undergår passinnehavare kriminalvård som anges i 17 §, kan övervakningsnämnden besluta att framställning skall göras hos passmyndigheten om att passet skall återkallas. Bestämmelserna i 19 § första stycket har därvid motsvarande tillämpning.

Undergår passinnehavare sjukvård som anges i 18 §, kan läkare eller nämnd, som skulle ha prövat fråga om passtillstånd för honom, besluta att framställning skall göras hos passmyndigheten om att passet skall återkallas. Bestämmelsen i 20 § första stycket har därvid motsvarande tillämpning.

23 § I framställning enligt 22 § får begäras att passet skall återkallas endast provisoriskt på sex månader eller den kortare tid som anges i framställningen. I stället för återkallelse får begäras åtgärd som avses i 12 § andra stycket.

24 § Får passmyndighet kännedom om att pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd, skall passmyndigheten omedelbart göra anmälan till myndighet som avses i 22 §, om passinnehavaren alltså undergår kriminalvård eller sjukvård som där anges.

Talan mot beslut i passärende m. m.

25 § Talan får ej föras mot passmyndighets beslut att förelägga vite enligt 16 §.

Mot annat beslut enligt denna lag av passmyndighet inom riket än som avses i första stycket förs talan hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot beslut enligt denna lag av länsstyrelse eller av passmyndighet utom riket i annat fall än som avses i första stycket förs hos regeringen genom besvär. Grundas länsstyrelsens beslut på att passtillstånd har vägrats eller på att framställning enligt 22 eller 23 § har gjorts hos passmyndigheten, får talan dock ej föras mot beslutet.

26 § Mot beslut av övervakningsnämnd enligt denna lag förs talan genom besvär hos den centrala nämnd inom kriminalvården, hos vilken

klaganden skulle ha kunnat påkalla prövning av beslut som avses i 37 kap. 7 eller 9 § brottsbalken, eller den hovrätt, hos vilken han skulle ha kunnat anföra besvär över beslut som avses i 37 kap. 8 § samma balk.

Mot överläkares beslut om anmälan enligt 18 § 1 får talan ej föras. Talan mot annat beslut enligt denna lag av överläkare förs genom besvär hos utskrivningsnämnden eller beslutsnämnden för psykiskt utvecklingsstörda. Mot sådan nämnds beslut varigenom nämnden har prövat besvär över överläkares beslut får talan ej föras. Talan mot annat beslut av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda enligt denna lag förs hos psykiatriska nämnden genom besvär.

27 § Mot beslut enligt denna lag av central nämnd inom kriminalvården, hovrätt eller psykiatriska nämnden får talan ej föras.

28 § Beslut som enligt denna lag meddelas av passmyndighet eller länsstyrelse länder omedelbart till efterrättelse.

Särskilda bestämmelser

29 § Regeringen eller chefen för utrikesdepartementet får till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelser från denna lag när det påkallas av särskilda förhållanden.

30 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen genom förordning meddela föreskrifter om pass, som begränsar rätten till pass för värnpliktiga och civilt försvarspiktiga eller som annars fordras av hänsyn till rikets försvar eller rikets säkerhet i övrigt.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När lagen träder i kraft, skall passkungörelsen (1940: 471), utrikesförvaltningens passkungörelse (1940: 548) och kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass upphöra att gälla. I fråga om ansökan om pass, som har gjorts före ikraftträdandet och som ej har slutligt prövats dessförinnan, tillämpas dock äldre bestämmelser.

Bestämmelserna i 5, 12—16, 22, 23 och 25—30 §§ gäller även beträffande pass som har utfärdats före ikraftträdandet. I fråga om pass som har utfärdats av länsstyrelse skall dock vad som i 14 § första stycket andra meningen föreskrivs om passmyndighet gälla polisstyrelsen i länsstyrelsens residensort.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1978-03-15

Närvarande: f. d. justitierådet Brunnberg, regeringsrådet Petrén, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 2 mars 1978 har regeringen på hemställan av statsrådet Romanus beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till passlag.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Johan Munck.

Förslaget föranleder följande yttranden:

Lagrådet:

Det remitterade lagförslagets allmänna disposition torde böra godtagas i sina huvuddrag. Vissa jämkningar är dock att förorda.

Beträffande lagförslagets tre första avdelningar, vilka erhållit rubrikerna "Inledande bestämmelser", "Passansökan" och "Giltighetstid och giltighetsområde för pass", får lagrådet föreslå en omredigering. I en första avdelning, lämpligen med rubriken "Allmänna bestämmelser", intas som 1 § förslagets 1 § och som 2 § förslagets 2 § första stycket. I 3 § beskrivs passtyperna. I paragrafen ingår som första och tredje stycken samma stycken i lagförslaget och som andra stycke 7 § första stycket lagförslaget. I 4 § samlas huvudreglerna om rätt till pass på så vis att som första stycke intas 3 § andra stycket lagförslaget och som andra stycke 5 § lagförslaget. Reglerna om skyldighet att förete pass vid utresa omnumreras till 5 § (4 § i lagförslaget). Nästa avdelning med rubriken "Passansökan" föreslås skola oförändrat uppta 6 §. Den därpå följande avdelningen i lagförslaget utgår. Syftet med stadgandet i 7 § andra stycket lagförslaget får nämligen anses tillgodosett med reglerna i 3 § tredje stycket och stycket behövs därför ej.

I den följande avdelningen "Hinder mot bifall till passansökan m. m." föreslår lagrådet också vissa jämkningar av dispositionen. Avdelningen skulle med den föreslagna omDispositioneringen av de första avdelningarna inledas med en 7 § motsvarande 8 § i lagförslaget innehållande reglerna om de fem fall då passansökan skall avslås. Därefter följer som 8 § lagförslagets 9 §. För att uppnå parallellitet med motsvarande regler om återkallelse längre fram i lagen föreslås att reglerna i lagförslagets 10 och 11 §§ delvis byter plats och samtidigt undergår viss omredigering. En nu föreslagen 9 § utformas så att passmyndighet i stället för att avslå passansökan får en generell möjlighet att utfärda pass med be-

gränsad giltighet. I nästa paragraf, 10 §, upptas regler om hur det skall förfaras i de fall då den passökande behöver passtillstånd för att få pass. 11 § kommer att innefatta endast den regel som återfinns i 11 § andra stycket lagförslaget.

Följande avdelning gäller "Återkallelse av pass m. m.". Stadgandena i denna bör disponeras på samma sätt som bestämmelserna om utfärdande av pass. I 12 § anges de fall då pass får återkallas av passmyndighet (12 § första och tredje styckena i lagförslaget). I 13 § beskrivs liksom i 13 § lagförslaget möjligheten att återkalla pass provisoriskt och de rättsverkningar som är knutna till dylikt beslut. I den därpå följande 14 § anges möjligheten att i stället för att återkalla passet begränsa dess giltighet, nu upptagen i 12 § andra stycket lagförslaget. I 15 § samlas de i lagförslaget spridda reglerna om hur det skall förfaras då fråga om återkallelse eller giltighetsbegränsning av pass uppkommer beträffande person vars rätt till pass är inskränkt. Härfter bör i 16 § intas regler, motsvarande de i 14 § lagförslaget upptagna, rörande vilken passmyndighet som äger besluta om återkallelse och giltighetsbegränsning av pass. Verkställighetsreglerna bör därpå följa i 17 § (nu i 15 och 16 §§ lagförslaget). Slutligen erfordras i 18 § regler om interimistiska åtgärder, kallade omhändertagande, som kan erfordras i passärende i avbidan på slutligt beslut i återkallelse- eller begränsningsfråga.

Den härpå följande avdelningen "Passtillstånd m. m." som i lagförslaget omfattar 17—24 §§ skulle enligt lagrådets förslag omnumreras och innesluta 19—26 §§. I avdelningen "Talan mot beslut i passärende m. m." blir det motsvarande förskjutning i paragrafnumreringen från 25—28 §§ i lagförslaget till 27—30 §§ enligt lagrådets disposition.

Under "Särskilda bestämmelser" föreslår lagrådet att en ny 31 § inskjuts till vilken reglerna om chefens för utrikesdepartementet befogenheter beträffande utfärdande och återkallande av pass hänförs. De i lagförslaget som 29 och 30 §§ upptagna stadgandena blir därefter 32 och 33 §§.

Petrén:

I det aktuella lagstiftningsärendet rörande pass står mot varandra ganska oförmedlat två skilda synsätt.

Passet är traditionellt ett medel med vars tillhjälp statsmakten utövar sin överhöghet över medborgare och håller dem under kontroll. Denna funktion har passet tidigare haft även då det gällt att övervaka medborgarnas rörelser inom landet. Passet är numera det internationellt överallt erkända dokument som staterna brukar för att hålla resandeströmmen mellan länderna under uppsikt. Utifrån detta betraktelsesätt uppfattas möjligheten att förflytta sig mellan länderna som en särskild förmån. Även möjligheten att lämna det egna landet uppfattas då som ett privilegium, vilket medborgaren blott under speciella omständigheter

kan få tillgodonjuta. Detta synsätt är helt dominerande i många länder.

Häremot står uppfattningen att det är en den enskilde tillkommande medborgerlig rättighet att när som helst få lämna det egna landet. Denna uppfattning har nu för Sveriges del lagts fast i 1974 års regeringsform (RF). Enligt 2 kap. 8 § RF gäller att varje medborgare är tillförsäkrad rätten att lämna riket. Sverige har också ratificerat fjärde tilläggsprotokollet den 16 september 1963 till Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt art. 2 nämnda protokoll äger envar rätt att lämna vilket land som helst inbegripet sitt eget. Undantag från den angivna grundprincipen skall enligt 2 kap. 12 § RF göras genom lag. Lagstiftaren har därvid att iaktta de inskränkande regler som finns i bl.a. 2 kap. 12 § RF om att begränsning i rätten får göras endast för ändamål som är godtagbart ur demokratisk synpunkt och icke gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till detta ändamål.

Rätten att fritt lämna riket infördes i regeringsformen bland de grundläggande fri- och rättigheterna på grundval av ett av grundlagsberedningen utarbetat förslag. Beredningen anförde därvidlag (SOU 1972: 15 s. 155) att den velat i grundlagen upptaga vissa av de grundsatser som av ålder ansetts särskilt betydelsefulla för medborgarnas möjlighet att verka politiskt. Bland dessa grundsatser intar den personliga rörelsefriheten en central position. Rätten att röra sig fritt inom riket har ansetts utgöra ett nödvändigt moment i denna rörelsefrihet. Givetvis bör samhället också avstå från att hindra medborgarna från att lämna riket, tillägger beredningen i detta sammanhang (s. 158) och finner denna princip böra införas i grundlagen. Utredningen påpekar vidare att passtvänet är en begränsning i svenska medborgares rätt att lämna riket, varför det måste regleras i lag.

I motiven till den nya regeringsformen anför departementschefen på denna punkt (prop. 1973: 90 s. 243) följande:

Beredningens urval av de fri- och rättigheter som i grundlagen skall omgärdas med särskilt skydd har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Detsamma gäller i fråga om beredningens beskrivningar av dessa fri- och rättigheter.

Jag är av den uppfattningen att en grundlagsreglering av här avsett slag bör inrikta sig på de fri- och rättigheter som har ett särskilt samband med den politiska demokratin och därför kan sägas utgöra en del av de politiska "spelreglerna". Enligt min mening har beredningen i sitt förslag tagit med de fri- och rättigheter som det från denna utgångspunkt finns särskild anledning att ange i grundlag.

Av det anförda framgår att rätten att lämna riket avsetts skola vara ett av de moment som bildar basen för den politiska demokratin. Att rätten att lämna riket tillerkännes en sådan roll ter sig ganska naturligt mot bakgrund av att förekomsten eller frånvaron av denna rätt ofta

kan brukas som ett kriterium för om ett land följer vad departementschefen kallar de politiska spelreglerna i en demokrati eller ej. Rätten att inneha pass har sålunda, i och med att den nya regeringsformen vid ingången av 1975 trätt i kraft, erkänts i grundlagen som en bland åtskilliga andra faktorer vilka tillsammans utgör grunden för vår statsordning.

Det remitterade förslaget bär i flera avseenden prägel av brytningen mellan de båda förut redovisade uppfattningarna. De äldre passförfattningarna, som utgjort den praktiska grundvalen för lagstiftningsarbetet, har tillkommit utifrån den först återgivna uppfattningen. Från denna utgångspunkt men också av hänsyn till den praktiska verkligheten i internationella sammanhang har i lagförslaget den grundsatsen fortsatt upprätthållits att rätten att lämna riket icke skall vara helt fri utan göras beroende av innehav och företeende av pass. Den numera grundlagsfästa åskådningen att rätten att lämna landet är en medborgerlig frihet tillgodoses genom att det slås fast att varje medborgare har en principiell rätt att få pass och genom att man rent praktiskt söker underlätta passutfärdandet. Den begränsning i det fria utresandet, som passvånget formellt utgör, avses därför icke skola komma att kännas praktiskt besvärande.

Icke minst beroende på att den nu föreslagna lagstiftningen innebär den formella övergången till ett principiellt nytt system blir lagrådets granskningsuppgifter viktiga. I första hand har lagrådet att tillse att den lösning som lagfästs icke står i oöverensstämmelse med grundlagen. Det kan vara på sin plats att nämna att vid den senaste revisionen av regeringsformens rättighetskapitel departementschefen framhöll lämpligheten av att rättighetsbegränsande lagstiftning granskades av lagrådet. Motiveringen var bl. a. att en sådan granskning är ägnad att ytterligare minska farhågorna för att riksdagens lagbeslut skall komma att underkännas i rättstillämpningen (prop. 1975/76: 269 s. 95).

Enligt vårt konstitutionella system ankommer det på lagrådet att i ett lagstiftningsärende av förevarande slag granska huruvida de lagregler som skall begränsa den grundlagsskyddade rättigheten att lämna riket icke går utöver den ram för begränsningar som grundlagen uppdrar. I detta fall uppställs i 2 kap. 12 § RF krav på att de begränsningar som göres i rätten att få lämna riket sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att varje begränsning icke går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen.

Vissa ändamål för vilkas tillgodoseende inskränkningar i rätten att lämna riket kan ifrågakomma har förtecknats i nyssnämnda art. 2 p. 4 i fjärde tilläggsprotokollet till Europarådets rättighetskonvention. Där talas om hänsynen till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, upprätthållandet av den allmänna ordningen och förhindrandet av brott

samt skyddande av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter. Dessa ändamål torde vara sådana att de också enligt 2 kap. 12 § RF är demokratiskt godtagbara, då det gäller att begränsa rätten att lämna landet. De ändamål vilka det remitterade lagförslagets regler om passhinder och om återkallelsegrunder avser att tillgodose torde i och för sig vara godtagbara ur demokratisk synpunkt. Frågeställningen blir närmast om inskränkningarna enligt lagförslaget går längre än nödvändigt och därmed blir grundlagsstridiga.

Enligt lagförslaget är två personkategorier föremål för särbehandling i passhänseende, nämligen huvuddelen av dem som undergår kriminalvård i olika former samt mentalsjuka och utvecklingsstörda. För den senare kategorien har rätten att lämna riket inskränkts av hänsyn till vården av dem. Frågan är om föreslagna begränsningar i deras rätt att lämna riket går utöver vad som är nödvändigt av hänsyn till denna vård.

I det remitterade förslaget bestäms den ifrågavarande kategorien mentalsjuka att omfatta dem som är intagna på sjukhus enligt lagen om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) och dem som är på försök utskrivna från sådant sjukhus. Denna kategori omfattar sjuka av varierande art. Den täcker en vid skala av sjuka från de gravt sjuka patienter som hålls permanent isolerade från omvärlden till personer som efter ett akut sjukdomstillfälle varit någon dag intagna på sjukhus och som därefter försöksutskrivits och som för ett liv vilket icke avviker från övriga medborgares. Vissa av de patienter som tillhör kategorien mentalsjuka saknar all insikt om sin situation. Det är naturligt att läkarens bedömning av vårdsituationen då får utslagsgivande betydelse vid avgörande av frågan om dessa patienter skall få lämna riket. Beträffande många andra patienter som ehuru ännu blott försöksutskrivna från sjukhuset lever samma liv som sin omgivning ter det sig omotiverat att låta deras rätt att lämna riket vara beroende av vederbörande överläkares bedömning.

Det remitterade lagförslaget bygger i denna del på ett allvarligt felslut. Man har nämligen utgått från att, eftersom överläkaren beträffande en på försök utskrivna patient har rätt att när som helst besluta om patientens återintagning på sjukhus och kan få ett sådant beslut verkställt med exekutivt våld, den försöksutskrivne redan är underkastad sådan begränsning i sin rörelsefrihet att ett förbud att lämna riket icke innebär något ytterligare tvångsmoment: eftersom patienten kan tvingas tillbaka till sjukhuset, bör han också kunna kvarhållas i riket. I detta resonemang har man helt förbisett att friheten att lämna riket är en självständig medborgerlig rätt. Varje svensk medborgare har ett rättsligt skyddat anspråk på att kunna när som helst undandra sig landets rättsordning i väsentliga delar genom att lämna landet, bortsett från de fall då landet har eller kan antas få ett straffrättsligt motkrav. Den omständigheten att personen, om han stannar i landet, då blir nödsakad att

underkasta sig landets regler i olika avseenden, exempelvis beträffande psykiatrisk vård, medför inte att han får berövas möjligheten att undandra sig dessa regler genom att lämna landet. Rätten att lämna landet har gjorts till en medborgerlig frihet just därför att var och en skall kunna undandraga sig ett lands rättsordning som han ogillar genom att bege sig till ett annat land vars regelsystem han föredrar. Den som lider av en psykisk sjukdom eller abnormitet som kan utlösa tvångsåtgärder mot honom enligt svensk lag bör inte för den skull vara sämre ställd än andra medborgare vad beträffar rätten att lämna landet. Han måste vara bevarad vid sin grundlagsfästa rätt att lämna landet och därmed undandra sig den vårdordning som gäller i Sverige, likaväl som den som ogillar det svenska skattesystemet äger undandra sig detta genom att lämna landet.

Under hänvisning till det anförda finner jag att reglerna om passstillstånd och om vårdmyndighets befogenhet att göra framställning om återkallelse och giltighetsbegränsning av pass innebär en mera långtgående inskränkning i de nu ifrågavarande sjukas rätt att lämna riket än som är nödvändig med hänsyn till vårdintresset. Lagförslaget är i denna del enligt min mening grundlagsstridigt.

Motsvarande resonemang som här förts beträffande mentalt sjuka är att tillämpa beträffande lagförslagets regler om de utvecklingsstörda. I den mån dessa icke själva kan taga ställning till sin vårdsituation måste familjemedlemmar eller andra vårdnadshavare få fritt besluta om denna, inklusive frågan om vården skall ske i Sverige eller annorstädes, oberoende av vad överläkare och nämnder kan ha för mening.

Det erfordras en ingående utredning för att klarlägga i vilken utsträckning mental sjukdom och utvecklingsstörning skall utgöra passhinder och grund för återkallelse eller giltighetsbegränsning av pass. En sjuk eller utvecklingsstörd bör i ett demokratiskt samhälle ha rätt att fritt träffa sitt val om han vill vårdas i Sverige eller annorstädes. Staten har icke i och för sig något anspråk på att, oavsett individens vilja och önskningsar eller hans ställföreträdarens åsikt, få tvångsvårda honom i Sverige.

Utgångspunkten vid en reglering av passhindren bör vara att vid avgränsningen av de personkategorier som skall fränkännas pass och därmed möjlighet att lämna riket i första hand eftersträva att nå överensstämmelse med utlämningsreglerna. Om en person, därest han befann sig utanför riket, skulle kunna begäras utlämnad eller eljest tvångsvis återföras till Sverige enligt gängse folkrättsliga regler, är rimligt att han också kan hindras lämna Sverige. Passhindren bör därför i stort sett begränsas att gälla samma omständigheter som enligt internationell rätt möjliggör tvångsvis utlämning eller hemsändning.

De förslag, vartill de nu redovisade övervägandena ger anledning, kommer att redovisas i anslutning till berörda paragrafer i lagförslaget.

Ett särskilt spörsmål utgör instansordningen för olika typer av beslut. Även denna fråga är att betrakta ur synpunkten att nekandet av pass utgör intrång i en medborgerlig rättighet. Härtill blir tillfälle återkomma vid behandling av den avdelning som rör fullföljdsfrågorna.

2 §

Lagrådet:

De i andra stycket av denna paragraf meddelade bestämmelserna om pass som utfärdas av chefen för utrikesdepartementet skiljer sig väsentligt från övriga i lagförslaget förekommande regler. Dessa pass får sålunda utfärdas endast då särskilda skäl föreligger och beträffande dem gäller ej de allmänna reglerna om bl. a. passansökan, hinder mot bifall till passansökan, återkallelse av pass, passtillstånd och talan mot beslut i passärendet. Särställningen markeras också av att chefen för utrikesdepartementet inte såsom andra utfärdare av pass betecknas som passmyndighet. Enligt lagrådets mening bör bestämmelserna i 2 § andra stycket lämpligen brytas ut ur lagens första avdelning och tillsammans med regeln i 14 § andra stycket om återkallelse av ifrågavarande pass bilda en egen paragraf bland "Särskilda bestämmelser" sist i lagen. Lagrådet föreslår att paragrafen betecknas 31 § och får följande lydelse:

"Föreligger med hänsyn till allmän tjänst som passökande innehar eller eljest särskilda skäl, får pass utfärdas av chefen för utrikesdepartementet. I fråga om sådant pass gäller ej 4, 6—16 och 18—30 §§.

Om återkallelse av pass som avses i första stycket beslutar chefen för utrikesdepartementet."

Beträffande överklagande av chefens för utrikesdepartementet beslut finns regler i 29 § instruktionen (1976: 958) för utrikesdepartementet, vari hänvisas till 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600).

8 §

Lagrådet:

I förevarande paragraf, som enligt lagrådets förslag skulle bli 7 §, anges i p. 3 och i p. 5 som passhinder att sökanden är anhållen eller häktad eller att han är genom lagakraftvunnen dom dömd till frihetsberövande påföljd. Det framgår icke av remissen om därmed åsyftas endast beslut om anhållande och häktning som meddelats i Sverige och svensk dom. Uppenbart är att svensk medborgare som häktats i främmande land eller där dömts till frihetsstraff icke skall på denna grund nekas svenskt pass. Tvärtom kan han vara i stort behov av sådant pass. Punkterna 3 och 5 torde vara avsedda att läsas så att där avses beslut som meddelats i Sverige och dom som skall verkställas i Sverige.

Motsvarande frågeställning är aktuell även vid tillämpning av andra lagrum i förslaget, t. ex. p. 4 i förevarande paragraf samt 9 § (8 § enligt

lagrådets förslag) och 12 § första stycket 3. Även i dessa fall får antas att fråga är om händelser och åtgärder i Sverige.

10 §

Lagrådet:

Lagrådet förordar att paragrafen uppdelas på två stycken, ett första innehållande de materiella reglerna och ett andra med förfarandebestämmelser.

I första stycket bör utsägas att i fall som anges i 19 och 20 §§ (enligt lagrådets förslag) pass ej får utfärdas om sökanden ej erhållit passtillstånd samt att passmyndigheten vad gäller passets giltighet är bunden till vad som följer av passtillståndet.

Av lagtexten i andra stycket bör framgå att passökanden har valfrihet mellan att först göra ansökan om passtillstånd och inge sådant tillsammans med passansöknings och att direkt söka om pass, utan att ha passtillstånd, i vilket fall passmyndigheten blir skyldig att hänvisa ärendet till den myndighet som är behörig att besluta om passtillstånd för sökanden.

12 §

Lagrådet:

I förevarande paragraf kommer, om lagrådets förslag beträffande 15 § godtas, punkt 5, som handlar om återkallelse i anledning av vårdmyndighets framställning, att utgå.

13 §

Lagrådet:

Reglerna om provisorisk återkallelse bör utformas så att därav framgår att sådant beslut aldrig får avse längre tid än sex månader och att det skall vara föremål för kontinuerlig omprövning. Beslutet skall sålunda hävas, så snart det särskilda skäl upphör som föranlett den provisoriska återkallelsen. Vid utgången av tiden för den provisoriska återkallelsen skall, oavsett att återkallelsen bestämts till viss tid eller gällt tills vidare, passet återställas till innehavaren förutsatt att icke under mellantiden passet genom nytt beslut av passmyndighet blivit slutligen återkallat. Stadgandet avseende vårdmyndighets framställning om provisorisk återkallelse föreslås överflyttat till den av lagrådet föreslagna 15 §.

14 §

Lagrådet:

Lagrådet hänvisar till vad som anförts vid 2 §.

15 och 16 §§

Lagrådet:

Lagrådet förordar att i 15 § klart utsäges att passmyndighet är skyldig att besluta i enlighet med framställning av vårdmyndighet om återkallelse, provisorisk återkallelse eller giltighetsbegränsning av pass, om passinnehavaren omfattas av reglerna i 24 § (enligt lagrådets förslag).

Till 16 § bör, som inledningsvis nämnts, enligt lagrådets förslag överföras reglerna i 14 § lagförslaget om behörig beslutsmyndighet vad beträffar beslut om återkallelse och giltighetsbegränsning av pass. Dessa regler bör kompletteras med ett stadgande om att passmyndighet som beslutat om provisorisk återkallelse också beslutar om återkallelsens hävande.

Vad gäller det remitterade lagförslagets 15 och 16 §§ förordar lagrådet vissa ändringar.

Paragraferna innehåller under rubriken "Omhändertagande av pass m. m." regler dels om verkställighet av beslut om återkallelse av pass eller begränsning av giltighetstid eller giltighetsområde för pass dels om säkerhetsåtgärder i avvaktan på sådant beslut. Bestämmelsernas innebörd och funktion skulle framträda klarare om de båda grupperna av regler togs in i skilda paragrafer. I lagtexten bör vidare direkt utsägas att passinnehavaren vid återkallelse etc. i första hand skall anmanas att överlämna passet till passmyndigheten eller annan myndighet. Vitesföreläggande bör kunna ges redan i samband med denna anmaning. Myndighets befogenhet att kvarhålla pass som visserligen inte har överlämnats för sådant ändamål men som finns hos myndigheten eller uppvisas, exempelvis vid passkontroll, bör också regleras uttryckligen i lagen.

Beslut om interimistiskt omhändertagande av pass bör alltid meddelas av passmyndighet, dvs. inom landet lokal polismyndighet. Det synes inte påkallat att medge enskild polisman behörighet att meddela sådant beslut. Behov av ett snabbt ingripande torde framför allt kunna uppstå när passinnehavaren står i begrepp att lämna landet och företer passet vid gränskontroll. Det får förutsättas att det vid gränsstationerna finns polisbefäl med behörighet att på passmyndighetens vägnar besluta att pass skall omhändertas. Befogenhet att besluta om omhändertagande av pass i det fall som anges vid 4 i det remitterade förslaget bör anknytas till att frågan om återkallelse eller begränsning inte har slutbehandlats.

På grund av det nu anförda föreslås att paragraferna, som blir 17 och 18 §§ i lagrådets förslag, ges följande lydelse, varvid rubriken "Omhändertagande av pass m. m." bör utgå:

"17 § Har pass återkallats är passinnehavaren skyldig att på anmaning av passmyndighet överlämna passet till passmyndigheten eller annan myndighet. Detsamma gäller om beslut om begränsning av passets giltig-

het har meddelats. I sådant fall skall passet förses med anteckning om begränsningen och så snart det kan ske återställas till innehavaren. Passmyndigheten får förena anmaningen med vitesföreläggande.

Om pass som enligt första stycket skall överlämnas till myndighet finns hos passmyndighet eller uppvisas för sådan myndighet, kan myndigheten kvarhålla det. Finns passet hos annan myndighet, skall det på begäran av passmyndighet överlämnas till denna.

18 § Passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet slutbehandlats.

Har beslut om omhändertagande meddelats enligt första stycket, äger 17 § motsvarande tillämpning.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 ej återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, skall passet återställas till passinnehavaren. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 skall förvaras av passmyndigheten till dess frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.”

18 §

Petrén:

Under hänvisning till vad jag anfört inledningsvis föreslår jag att punkterna 1 och 3 utgår. Paragrafen bör sålunda bli tillämplig endast på patienter som är intagna enligt reglerna i 17 § andra stycket LSPV och enligt 42 § tredje stycket omsorgslagen.

19 och 20 §§

Lagrådet:

Dessa paragrafer föreslås av lagrådet bli 21 och 22 §§. Sedan i de två föregående paragraferna de två kategorier för vilka passtillstånd fordras för utfärdande av pass blivit närmare avgränsade, bör i de två följande paragrafernas första stycken anges de myndigheter som har att pröva fråga om passtillstånd och i paragrafernas andra stycken de grunder på vilka passtillstånd skall vägras.

25 §

Lagrådet:

I denna paragraf, som enligt lagrådets förslag är 27 §, föreslås den jämkningen i första stycket att förbudet att föra talan mot beslut av passmyndighet utsträcks att gälla även passmyndighets anmaning enligt 17 § i lagrådets förslag, oavsett om anmaningen är förenad med vitesföreläggande eller ej.

Petrén:

Förvaltningsdomstolskommittén framlade i sitt betänkande (SOU 1966: 70) förslag till ändring av båda passförfattningarna, såväl passkungörelsen som utrikesförvaltningens passkungörelse (se s. 215—216 och 667—671). Förslaget innebar vad gäller den förra författningen följande. Beslut enligt denna kungörelse av annan passmyndighet än länsstyrelse skulle överklagas hos länsstyrelsen. Talan mot beslut av länsstyrelse i särskilt fall rörande pass skulle föras hos kammarrätt. Talan var icke tillåten beträffande utrikesministerns beslut enligt kungörelsen. Vad beträffar den andra kungörelsen innebar kommitténs förslag att talan mot beslut enligt kungörelsen av beskickning eller konsulär myndighet skulle föras hos kammarrätt. Vidare stadgades att talan mot utrikesministerns beslut enligt kungörelsen icke fick föras.

Kommittén hade kommit till den uppfattningen att övervägande skäl talade för att mål om pass i särskilda fall skulle tillhöra administrativ domstols prövning. Kommittén redovisade sina överväganden på följande sätt:

Ordnings- och säkerhetssynpunkter måste tillmätas betydelse i vissa passärenden. Även försvarsberedskapssynpunkter kan spela en roll i sådana ärenden. Eftersom regeringen är det organ, som har det yttersta ansvaret i angivna hänseenden, kan det te sig naturligt att Kungl. Maj:t i statsrådet också handhar överprövningen av passfrågorna. Till förmån för denna lösning av kompetensfördelningsfrågan kan även åberopas att såväl passkungörelsen som utrikesförvaltningens passkungörelse tilllagt ministern för utrikes ärendena en vidsträckt, delvis oreglerad beslutanderätt rörande passärenden.

Principiella skäl kan dock anföras mot att beslutanderätten ligger i regeringens händer. Innehavet av svenskt pass är i allmänhet en förutsättning för den frihet att lämna landet, som i princip torde få anses stå öppen för varje svensk medborgare. Intresset att omgärda denna rätt med ett så starkt skydd som möjligt talar för att enskilda passärenden i sista instans bör prövas av administrativ domstol.

Som närmare redovisas i den vid lagrådsremissen fogade departementspromemorian framkom vid remissbehandlingen av förvaltningsdomstolskommitténs betänkande erinringar från olika håll mot de ovan nämnda förslagen. Kritiken byggde på tanken att det ur statsnyttosynpunkt borde vara den högsta administrativa instansen, dvs. numera regeringen, som i sista hand hade att avgöra om en person skulle nekas pass. Departementspromemorian med förslag till passlag följer i huvudsak dessa tankebanor. Där framhålls att avgörandet i passärenden bör träffas snabbt. I speciella fall kan säkerhetssynpunkter ha betydelse och vid behov kan hänsyn behöva tas till försvarsberedskapssynpunkter. Eftersom regeringen är det organ som har det yttersta ansvaret i dessa hänseenden, ter det sig enligt promemorian naturligt att låta överprövningen av passfrågorna i sista hand ankomma på regeringen. Det an-

märks även att passärenden i allmänhet inte är förknippade med några svårlösta problem av rent rättslig natur.

I det remitterade förslaget till passlag har departementschefen följt promemoriaförslaget och gjort regeringen till slutinstans i passärenden i enlighet med vad också för närvarande är fallet.

Då fråga nu uppkommer om att bestämma huruvida det slutliga avgörandet i enskilda passärenden skall ligga hos en administrativ instans som regeringen eller hos domstol, kan följande överväganden göras.

Först måste den förändrade karaktär passlagstiftningen erhållit genom grundlagstiftningen av 1974 beaktas. Från att ha varit en på statlig höghetsmakt vilande administrativ reglering av medborgarnas gränspassering, har passlagstiftning blivit en redovisning i lags form av de inskränkningar som genom passvånget görs i en medborgarna enligt grundlagen tillkommande frihet. Det ter sig naturligt att kontrollen av om rättstillämpningen på detta område blir korrekt i sista hand ankommer på domstol. Medborgarna bör så långt möjligt garanteras att komma i åtnjutande av den rätt att lämna riket som grundlagen tillerkänner dem.

Vidare är att bemärka att såväl hindren för bifall till passansökan som grunderna för återkallelse av pass kommer att med relativt stor noggrannhet anges i passlagen, i dess 7 § resp. 12 §. För beslut om att någon skall nekas pass eller få sitt pass återkallat kommer sålunda att finnas tydliga lagregler, vilka skall ligga till grund för rättstillämpningen. Reglerna om passhindren som leder till att en medborgare nekas pass och reglerna om under vilka förutsättningar erhållet pass kan återkallas bygger huvudsakligen på sådana kriterier vilkas bedömande i andra sammanhang vanligen är anförtrott domstolarna.

Sedan regeringsrätten tillkom 1909 har utbildat sig ett tämligen fast mönster för hur administrativa mål skall fördelas mellan rent administrativa instansordningar och instansordningar, vari förvaltningsdomstol ingår i vart fall som slutinstans. Passmålen kommer enligt passlagen att tillhöra den stora grupp av ärenden som avser en lagstadgad förmån, vars erhållande eller förlust i det individuella fallet beror av i lag angivna kriterier. Denna omfattande grupp av ärenden har så gott som undantagslöst, tidigare vid fördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och Kungl. Maj:t i regeringsrätten, numera vid fördelning mellan en instansordning med regeringen som slutinstans och en instansordning med kammarrätt — regeringsrätten som slutinstans, tillförts området för den administrativa rättsskipningen.

Sedan frågan om passmålen instansordning senast prövades i anledning av förvaltningsdomstolskommitténs förut nämnda förslag, har — som framgår av det föregående — två faktorer tillkommit som helt förändrat läget. Rätten att lämna riket har blivit en grundlagsfäst rättighet, och de rättsliga förutsättningarna för erhållande och återkallande av

pass kommer att i huvudsakliga delar bli noggrant angivna i lag. Det torde sålunda knappast råda någon tvekan om att tidpunkten nu är kommen att förverkliga förvaltningsdomstolskommitténs förslag av 1966 att överföra passmålen i högre instans till förvaltningsdomstolarna.

Emellertid kompliceras frågan av att de tvistiga passärendena i stor utsträckning avser pass för personer för vilka gäller särskilda begränsningar i rätten till pass. Passmyndigheten är i dessa fall såväl vid utfärdande av pass som vid återkallelse av pass bunden av vederbörande tillståndsmyndighets beslut. Pass får sålunda icke utfärdas utan passtillstånd och pass skall av passmyndigheten återkallas, då passtillståndsmyndigheten eller motsvarande vårdmyndighet det begär. I ett system där förvaltningsdomstol utgör överinstans till passmyndighet kommer sålunda även domstolen att bli bunden av specialmyndighetens avgörande. Emellertid har en särskild besvärsoordning föreslagits för omprövning av beslut om passtillstånd och framställning om återkallelse eller giltighetsbegränsning av pass med domstol eller högt kvalificerade domstolsliknande nämnder som slutinstanser. Den prövning som sker i dessa ärenden gäller vidare huvudsakligen frågan om en möjlighet till utresa ur riket är förenlig med den slutna eller öppna vård för vilken personen ifråga enligt särskilt beslut är föremål. Att specialmyndigheten får en också i förhållande till domstol exklusiv behörighet att företaga denna speciella bedömning går att väl förena med svenskt rättssystem och föranleder med hänsyn till de anmärkta förhållandena inte någon erinran från min sida.

Det har upplysts att av de mål som för närvarande förekommer rörande passfrågor det övervägande antalet gäller pass för personer vilka är underkastade passtillståndstvång. Det skulle sålunda kvarstå en numerärt ganska liten grupp där besvärmyndigheten i instansordningen skulle ha en obunden prövningsmöjlighet. Det har beträffande denna restgrupp vidare upplysts att tvistefrågorna ofta rör mera tekniska problem utan större principiell eller rättslig betydelse. Dessa omständigheter, som gäller nuläget, kan emellertid knappast få vara utslagsgivande vid besvarande av den principiella frågan om prövningen av de individuella passärendena i sista hand skall tillkomma domstol eller administrativ myndighet. Förhållandena på detta område kan växla snabbt. Medborgarna har anspråk på att få åtnjuta den trygghet i lagtillämpningen av reglerna om utfärdande och återkallande av pass som ligger i att domstol i sista hand har avgörandet i dessa frågor.

Mot bakgrund härav föreslås dels att andra stycket erhåller det innehållet att talan mot annan passmyndighets beslut enligt passlagen än beslut enligt första stycket skall föras hos kammarrätt, om beslutet har meddelats av passmyndighet utom riket, dels att tredje stycket första meningen ändras så att talan mot länsstyrelses beslut enligt passlagen föres hos kammarrätt.

Enligt lagförslaget skall länsstyrelses beslut, som är grundat på att passtillstånd vägrats eller att framställning om återkallelse eller giltighetsbegränsning gjorts, ej vara överklagbart. Sådant fullföljdsförbud föreslås ej för motsvarande beslut av beskickning eller annan passmyndighet utom riket utan talan kan i detta fall föras vidare till regeringen.

I mål av denna art ankommer på passmyndighet att pröva två faktorer dels att den person varom är fråga verkligen är underkastad begränsning i sin rätt till pass, dels att passtillstånd saknas eller att vederbörlig framställning om återkallelse m. m. föreligger och ej är behäftad med t. ex. formella fel. Det kan finnas lägen då passökanden resp. den som fått sitt pass återkallat eller begränsat har ett legitimt intresse av att få av domstol prövat huruvida han tillhör den kategori för vilken särskild begränsning i passrätten gäller. Mot ett speciellt förbud att få föra saken vidare till högre instans' prövning — med dylika förbud måste alltid försiktighet iakttas — talar också den omständigheten att fråga är om en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det kan t. o. m. i enstaka fall bli fråga om en prövning av huruvida lagtillämpningen i det enskilda fallet har lett till att den beslutade begränsningen i vederbörandes rätt att lämna riket står i strid med reglerna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. En sådan prövning bör det rimligen ankomma på en högre instans att företaga.

Vill man, som här förordats, att passärende skall i högre instans vara underkastat domstols prövning, är det föga tilltalande att avskära vissa mål från denna prövning. Följer man principen i lagrådsremissen och medger överprövning av passmyndighetens beslut i en instans, kommer man tillika till den föga rationella ordningen att prövningen av beslut av passmyndighet inom riket stannar hos länsstyrelse, en administrativ instans, medan prövningen av motsvarande beslut fattat av passmyndighet utom riket går vidare till en domstol, kammarrätt.

Uppenbarligen kan besvär över passmyndighets beslut att så att säga verkställa den särskilda vårdmyndighetens avgörande i passärende sällan leda till något resultat för klaganden. Fråga är huruvida detta är skäl nog att även formellt avskära den enskilde från att föra talan i detta slag av ärende. Vid en samlad bedömning synes de olägenheter, som kan uppkomma genom att en eller annan för en meningslös talan och därmed belastar myndigheten i onödan, vara mindre än den skada som skulle uppstå därest någon som är behörig att erhålla pass eller har rätt att behålla sitt pass skulle göra en rättsförlust. Då beslut i passärende regelmässigt länder till omedelbar verkställighet, har klagomöjligheterna icke heller någon betydelse ur verkställighetssynpunkt.

Under hänvisning till vad nu anförts vill jag förorda den ordningen att någon särskild klagospärr icke insättes mot beslut av länsstyrelse då beslutet grundas på att passtillstånd vägrats eller på att framställning gjorts enligt 24 eller 25 § i lagrådets förslag. Andra meningen i tredje stycket bör sålunda utgå.

Sven Nyman:

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad frihet att lämna riket. Genom den föreslagna passlagstiftningen inskränks denna frihet. De lagregler som innehåller inskränkningarna är, i vart fall till stor del, av den arten att de kan bli föremål för ordinär rättstillämpning. Med hänsyn till angelägenheten av att en grundlagskyddad frihet inte träds för nära utan uttryckligt lagstöd synes denna rättstillämpning, åtminstone i sista hand, böra ankomma på allmän förvaltningsdomstol. Jag anser att detta bör åstadkommas genom att talan mot beslut av länsstyrelse enligt passlagen får föras hos kammarrätt. Även talan mot beslut av passmyndighet utom riket bör få föras hos kammarrätt.

Vad beträffar frågan om — såsom enligt lagförslaget — talan inte bör få föras mot länsstyrelses beslut i fall då detta grundas på att passstillstånd vägrats eller på att framställning enligt 22 eller 23 § gjorts hos passmyndigheten, anser jag följande vara att beakta.

Passstillståndsfrågorna är av speciell natur och de kommer enligt lagförslaget att kunna prövas i en särskild besvärssordning av myndigheter som är väl kvalificerade för uppgiften. Dessa myndigheters avgöranden föreslås bli bindande såväl för passmyndighet som för myndighet som skall överpröva passmyndighets beslut. Mot denna ordning synes inte finnas skäl till anmärkning. Med utgångspunkt härifrån blir uppenbarligen möjligheterna att göra ändring i länsstyrelses beslut som grundas på att passstillstånd vägrats eller på att framställning enligt 22 eller 23 § i det remitterade förslaget gjorts hos passmyndigheten så små, att det närmast skulle te sig vilseledande att tala om fullföljdsrätt mot dem. Det sist sagda har visserligen avseende inte bara på länsstyrelses beslut av ifrågavarande slag utan även på motsvarande beslut av passmyndighet inom eller utom riket. Att talan likväl medges mot sådant beslut av passmyndighet sammanhänger emellertid med att någon besvärmöjlighet måste finnas.

Med hänsyn till det anförda anser jag mig kunna tillstyrka förslaget i denna del trots att detta enligt min principiella syn på fullföljdsfrågan innebär den nackdelen att en stor grupp passärenden ej kan komma under allmän förvaltningsdomstols prövning.

26 §

Lagrådet:

Denna paragraf motsvaras i lagrådets förslag av 28 §.

I paragrafens andra stycke föreslås en särskild talespärre för det fall att överläkaren fattat beslutet i första instans. Fullföljd får i sådant fall ej ske över utskrivningsnämndens beslut respektive beslutsnämndens för psykiskt utvecklingsstörda beslut hos psykiatriska nämnden. Departementschefens motivering är närmast att det inte synes föreligga till-

räckliga skäl att tillerkänna en patient rätt att få ett ärende om pass-tillstånd prövat i tre instanser.

Mot denna ståndpunkt talar framför allt att med hänsyn till den för passfrågan avgörande betydelse som enligt lagstiftningen tillägges pass-tillståndsmyndighetens beslut patienten synes ha ett berättigat krav att få sin sak prövad av slutinstansen inom den psykiatriska vården. Att låta patientens rätt på denna punkt vara beroende av om överläkaren eller utskrivningsnämnden fattat det första beslutet synes under föreliggande förhållanden ej lämpligt.

Lagrådet föreslår därför att beslut enligt passlagen av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd i anledning av besvär över överläkares beslut alltid skall få överklagas genom besvär till psykiatriska nämnden.

Petrén:

Under hänvisning till vad jag anfört vid 18 § föreslår jag att i 28 § (enligt lagrådets förslag) andra styckets första mening utgår.

28 §

Petrén och Sven Nyman:

Om såsom vi föreslagit kammarrätt blir besvärsinstans, bör jämväl dess beslut i passärende lända till omedelbar efterrättelse.

Förfarandefrågor

Lagrådet:

Vad gäller det formella förfarandet i passärenden utgår promemorian från att de allmänna principerna i förvaltningslagen skall vara tillämpliga. I promemorian erinras särskilt om bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen, som har betydelse för handläggningen av ärenden som kan förmodas komma att leda till avslag på passansökan. I promemorian sägs vidare att detaljföreskrifter kommer att meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Det bör understrykas att i ett passärende, där fråga är om att avslå en ansökan eller att fråntaga någon ett innehaft pass, saken gäller att beröva en svensk medborgare en grundlagsskyddad rättighet; det måste därför ställas relativt höga krav på förfarandet i ärenden av denna art. De i 14—18 §§ förvaltningslagen givna särskilda bestämmelserna måste tillämpas med omsorg och noggrannhet och de undantagsklausuler som lagrummen innehåller blott brukas i undantagsfall. Särskilt förtjänar framhållas att den passmyndighet tillkommande beslutanderätten för de angivna slagen av passärenden icke bör delegeras till beslutsfattare, som icke har en med hänsyn till ärendenas natur tillräcklig utbildning.

Om vid s. k. passhinderslagning framkommer uppgift som kan leda till avslag å passansökningen, måste enligt 15 § förvaltningslagen sö-

kanden underrättas härom och få tillfälle yttra sig över uppgiften. Ett sådant yttrande kan i regel ej framstå som uppenbart obehövt. Icke heller kan kommunikationsskyldigheten bortfalla på den grunden att genomförandet skulle försvåras avsevärt. Fråga är nämligen om ett avslagsbeslut som ej kräver särskilt genomförande. Att ärendets avgörande ej kan uppskjutas utgör en ytterligare grund för att underlåta kommunikation. Denna grund kan knappast bli tillämplig, då beslut om avslag å en passansökan icke kan vara så brådskande att ej kommunikation av i ärendet inkommet material kan medhinnas. Sammanfattningsvis kan sägas att, då avslag å en passansökan ifrågakommer i anledning av från annan än sökanden inkommet material, det tillförda materialet regelmässigt skall kommuniceras med sökanden.

Likaså bör skälen för avslag regelmässigt anges i beslutet. De grunder för undantag från huvudregeln om motivering som återfinnes i 17 § förvaltningslagen torde normalt ej vara tillämpliga.

Ärende om återkallelse av pass eller begränsning av giltighet för pass anhängiggöres normalt av passmyndigheten själv, bortsett från de fall då anhängiggörandet sker genom framställning från vårdmyndighet. Självfallet måste passinnehavaren snarast underrättas om att ett ärende mot honom upptagits. Underlåtenhet att upplysa härom kan blott få ifrågakomma, då mycket betydelsefulla offentliga intressen står på spel. Det kan givetvis ej sällan befaras att genomförandet av återkallelsebeslutet försvåras, om passinnehavaren blir underrättad om att ett återkallelsebeslut kan vara på väg. Enbart denna allmänna risk kan icke utgöra tillräcklig grund för att underlåta kommunikation. Risken måste vara betydande för att återkallelsebeslut skall kunna fattas utan passinnehavarens vetskap.

Även på beslut om återkallelse och begränsning av giltighet måste ställas kravet att de är motiverade. Endast i mycket brådskande fall kan motivering utelämnas.

Beslut om återkallelse och begränsning av giltighet måste givetvis få skriftlig form. Att t. ex. behålla ett företett pass med ett muntligt besked till passinnehavaren att passet nu är återkallat låter sig icke göra. I den särskilda situationen att fråga om återkallelse uppkommer i samband med att passinnehavaren företer sitt pass vid utresa ur riket får man tänka sig att passmyndigheten kan omhändertaga passet i avbidan på beslut i saken. Man får då lita till muntlig delgivning med passinnehavaren av det material som föranleder att fråga om passets återkallande väckts. Passmyndigheten får, sedan passinnehavaren fått tillfälle yttra sig, meddela sitt beslut skriftligen och motiverat.

Ärende om passtillstånd kan anhängiggöras antingen genom att passsökanden direkt hos passtillståndsmyndigheten begär passtillstånd eller genom att en passansökan, ingiven till passmyndigheten av en sökande för vilken passtillstånd erfordras för utfärdande av pass, av passmy-

digheten hänvisas till tillståndsmyndigheten. I detta senare fallet måste passökanden antingen av passmyndigheten eller av passtillståndsmyndigheten upplysas om att ett separat ärende om passtillstånd inletts. I detta ärende har den passökande regelmässigt anspråk på att bli kommunicerad allt i tillståndsärendet inkommet material som ej ingivits av honom själv. Ingen av de grunder som kan föranleda underlåtenhet att kommunicera kan normalt sett vara tillämplig i dessa fall. Då det reella avgörandet av passfråga träffas i passtillståndsärendet, är det av särskild vikt att kommunikationen icke försummas i detta.

På likartat sätt måste, om vårdmyndigheten själv upptar fråga om återkallande av pass eller begränsning av giltighet för pass, passinnehavaren underrättas härom. Dyliga ärenden bör handläggas som normala förvaltningsärenden.

Beslut om avslag å passtillståndsbegäran och beslut om framställning om återkallelse av eller begränsning av giltigheten för pass bör regelmässigt motiveras. Det kan dock ifrågakomma att skäl för beslutet av vårdhänsyn måste utelämnas.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-03-16

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Wirtén

Föredragande: statsrådet Romanus

Proposition med förslag till passlag

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till passlag. Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har föreslagit att det remitterade förslaget omredigeras i vissa hänseenden. Jag har ingen erinran mot lagrådets förslag, som inte innebär några egentliga ändringar i sak i förhållande till det remitterade förslaget. De uttalanden i tillämpningsfrågor som jag har gjort i remissprotokollet har sålunda fortfarande giltighet.

Enligt det remitterade förslaget (18, 20 och 22 §§) avses under vissa förutsättningar pass kunna vägras eller återkallas för den som är intagen på sjukhus enligt lagen (1966:293) om beredande av slutet psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), inskriven i specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) eller utskrivna på försök från sjukhus som har angetts nu. En av lagrådets ledamöter har ansett att detta förslag, i den del det avser andra än patienter som är intagna enligt reglerna i 17 § andra stycket LSPV eller 42 § tredje stycket omsorgslagen, inte är förenligt med 2 kap. 12 § regeringsformen (RF). I den nämnda grundlagsbestämmelsen föreskrivs att begränsning av bl. a. rätten att lämna landet får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Jag kan inte dela uppfattningen att de nu avsedda bestämmelserna i det remitterade förslaget skulle strida mot 2 kap. 12 § RF. De patienter som det här är fråga om kan, i den mån de är intagna, enligt gäl-

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 2 mars 1978.

lande lagstiftning hindras från att lämna sjukhuset. Vid tillstånd att på egen hand vistas utom sjukhusområdet kan de vidare åläggas att iakttä särskilda föreskrifter, t. ex. om bostad eller vistelseort. Samma föreskrifter kan ges för dem som är utskrivna på försök. Det moment av tvång som i enlighet härmed kan förekomma även beträffande nu aktuella patientkategorier utgör i många fall ett nödvändigt led i vården. Att också rätten till pass i vissa fall kan begränsas för dessa patienter måste betraktas från samma utgångspunkter och kan omöjligen anses strida mot vad som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle eller annars mot de principer som har kommit till uttryck i 2 kap. 12 § RF. En allvarligt psykiskt sjuk person kan hamna i mycket svåra situationer utomlands och erfarenheten visar att det ibland kan dröja innan närmaste svenska utlandsrepresentation får kännedom om saken och kan komma till hjälp. Jag vill också fästa uppmärksamheten på vad socialstyrelsen har anfört i sitt remissyttrande om att det kan vara betänkligt från vårdsynpunkt att avstå från möjligheten att i vissa fall begränsa rätten till pass för patienterna, eftersom vården då skulle kunna bli mera restriktiv med bl. a. färre permissioner. Med hänvisning till vad som har anförts nu anser jag mig inte ha anledning att frångå det remitterade förslaget på denna punkt.

I fråga om talan mot beslut i passärende innebär det remitterade förslaget (25 §) att — med visst undantag — beslut av passmyndighet inom riket överklagas till länsstyrelsen och att beslut av länsstyrelse eller passmyndighet utom riket överklagas till regeringen. Talan får dock inte föras mot beslut av länsstyrelse i fall där passfrågan har prövats av nämnd inom kriminalvården eller vårdorgan som avses i LSPV eller omsorgslagen. I sistnämnda del motiveras förslaget med att klaganden i de fall det här gäller ändå inte kan få till stånd någon materiell omprövning av avgörandet, eftersom beslut av nämnd eller vårdorgan skall vara bindande för passmyndigheten och kunna överklagas särskilt (26 §).

Två av lagrådets ledamöter lämnar i denna del det remitterade förslaget utan erinran. En ledamot godtar det föreslagna förbudet mot att i vissa fall fullfölja talan mot beslut av länsstyrelse men förordar att talan mot länsstyrelsens beslut i andra fall skall föras hos kammarrätt och att samma besvärordning skall gälla för talan mot beslut av passmyndighet utom riket. En ledamot förordar att varje beslut i passärende av länsstyrelse eller passmyndighet utom riket skall kunna överklagas till kammarrätt.

Själv har jag svårt att se någon fördel med att tillåta talan mot länsstyrelsens beslut i fall där passfrågan har prövats särskilt av myndighet inom kriminalvården eller den psykiatriska vården. Vårdmyndighetens beslut blir nämligen bindande inte bara för passmyndigheten utan också för besvärinstansen. Sistnämnda instans kan sålunda inte gå in i någon

saklig prövning av besvärerna. Det skulle därför — som en av lagrådets ledamöter har framhållit — te sig närmast vilseledande att tala om en fullföljdsrätt i detta sammanhang. Härtill kommer att en lösning efter en sådan linje skulle stå i mindre god överensstämmelse med de önskemål som framfördes från riksdagens sida i samband med att en översyn av besvärsförfarandet i passärenden begärdes (1LU 1969: 30, rskr 1969: 143). Riksdagen uttalade därvid att särskild uppmärksamhet borde ägnas åt att finna en lösning som i görligaste mån motverkar att ett ärende, utan att nya skäl åberopas, mer än en gång bringas under överordnad myndighets prövning. Under hänvisning till vad som har anförts nu finner jag mig böra vidhålla förslaget i remissen i den del det innebär att ett avgörande av länsstyrelse i passärende inte skall kunna överklagas i fall där vårdmyndighet eller överinstans till sådan myndighet har fattat det materiella beslutet.

Något mera tveksamt kan enligt min mening vara om regeringen eller förvaltningsdomstol lämpligen bör vara sista instans vid besvär över passmyndighets beslut i andra fall än då beslutet grundar sig på vårdmyndighets bedömning. Frågan har knappast någon betydelse från praktisk synpunkt. Besvär till regeringen i passärenden av den typ som nu avses förekommer bara någon eller några enstaka gånger om året. I de ytterst få fall som man här har att räkna med avser besvärerna inte sällan rena ordningsfrågor, som t. ex. hur gammalt ett passfotografi skall få vara. Över huvud taget är de passärenden som det här gäller i allmänhet inte förknippade med några svårlösta problem av rättslig natur. Som framhålls i promemorian kan det emellertid i vissa fall vara angeläget att de avgörs snabbt.

Om sålunda frågan om besvärsinstans knappast har någon praktisk betydelse för normala förhållanden i fredstid, måste man givetvis som en av lagrådets ledamöter har framhållit beakta att förhållandena kan växla. Jag är emellertid inte övertygad om att ett beaktande av den situation som kan uppstå vid krig eller andra utomordentliga förhållanden leder till att man bör övergå till en ordning med prövning av passfrågor i förvaltningsdomstolarna. Vid utomordentliga förhållanden kan särskilda synpunkter göra sig gällande i dessa ärenden. Jag vill i detta hänseende hänvisa till att det remitterade förslaget inte innehåller någon motsvarighet till de nu gällande regler i passkungörelsen (1940: 971) som ger möjlighet för passmyndighet att vägra pass av försvarsberedskaps- eller säkerhetsskäl (jfr 6 § första stycket f och andra stycket samt 14 § första stycket e kungörelsen). Jag har därvid förutsatt att de särskilda begränsningar i passrättigheterna, som kan tänkas bli nödvändiga om riket kommer i krig eller krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden inträder, skall kunna införas antingen genom beslut av riksdagen eller också av regeringen med stöd av det bemyndigande som jag har förordat för sådana situationer (30 §

i det remitterade förslaget). Enligt min mening ligger det närmast till hands att regeringen, såsom ytterst ansvarig för rikets försvarsberedskap och säkerhet, blir slutinstans i passärenden om en tillämpning av bestämmelser av detta slag skulle aktualiseras.

För egen del anser jag inte tillräckligt starka skäl föreligga att frångå den gällande ordningen att regeringen är slutinstans i de passärenden som kan överklagas från länsstyrelse eller passmyndighet utom riket. Till mitt ställningstagande har bidragit att departementspromemorians förslag i denna del har godtagits av samtliga remissinstanser medan det förslag om att föra över besvärspövnningen i passärenden till förvaltningsdomstolarna som tidigare lades fram i betänkandet (SOU 1966: 70) Förvaltningsrättskipning avstyrktes av alla remissinstanser som gick in på frågan, däribland regeringsrättens ledamöter (jfr departementspromemorian, avsnitt 6.2.1).

Vid 26 § i det remitterade förslaget har lagrådet förordat att talan mot beslut i passärende av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda utan någon begränsning skall få föras hos psykiatriska nämnden, således — till skillnad från förslaget i remissen — även när utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd prövat besvär över överläkares beslut. Förslaget överensstämmer i sak med departementspromemorians lösning, som emellertid på denna punkt avstyrktes av psykiatriska nämnden vid remissbehandlingen. Jag godtar lagrådets förslag på denna punkt.

Mot vad lagrådet i övrigt har anfört i anslutning till de enskilda bestämmelserna i förslaget har jag ingen erinran. Jag godtar också de uttalanden som lagrådet har gjort angående förvaltningslagens tillämpning i passärenden.

Utöver vad som följer av det anförda bör vissa redaktionella ändringar göras i förslaget till passlag.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

	<i>Sid.</i>
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till passlag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 2 mars 1978 ..	8
1 Inledning	8
2 Allmän motivering	9
2.1 Principerna för en ny reglering	9
2.2 Passmyndigheter m. m.	13
2.3 Passhinder m. m.	15
2.4 Talan mot beslut i passärende	31
2.5 Straffbestämmelser	33
2.6 Förfarandet i passärenden	34
2.7 Kollektivpass, provisoriskt pass och extra pass	36
2.8 Kostnader och rationaliseringsvinster	36
2.9 Ikraftträdande	37
3 Upprättat lagförslag	37
4 Specialmotivering	38
5 Hemställan	61
6 Beslut	61
Bilaga 1 Departementspromemoria (Ds Ju 1977: 3) med förslag till passlag	63
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena upprättad inom justitiedepartementet	139
Bilaga 3 Det remitterade lagförslaget	176
Utdrag av lagrådets protokoll den 15 mars 1978	182
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1978 ..	200