

Justitieutskottets betänkande

1977/78: 39

med anledning av propositionen 1977/78: 156 med förslag till passlag jämte motion

Propositionen m. m.

I propositionen 1977/78: 156 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta ett i propositionen framlagt förslag till passlag.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisar utskottet till vad utskottet anför under rubriken utskottet.

I samband med propositionen behandlar utskottet den med anledning av propositionen väckta motionen 1977/78: 1891. Motionsyrkandet redovisas nedan på s. 8.

Det vid propositionen fogade lagförslaget är av följande lydelse.

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. Polisstyrelse 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 avgas 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 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.

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 undandra 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 alljämt 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 civiltjänstpliktiga 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.

Motionen

I motionen 1977/78: 1891 av Nils Hörberg (fp) framställs yrkande av innebörd att riksdagen beslutar att i 6 § andra stycket passlagen skall efter orden "sin identitet" införas texten "samt betala kostnaden för passet". Alternativt yrkas att riksdagen skall begära att regeringen överväger att föreskriva förskotts betalning av avgift för pass i samband med passansökan.

Utskottet

De grundläggande bestämmelserna om passkyldigheten och rätten till pass för svenska medborgare finns f. n. i tre olika författningar, nämligen kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass, passkungörelsen (1940: 471) och utrikesförvaltningens passkungörelse (1940: 548).

I olika sammanhang har aktualiserats översyn i skilda hänseenden av bestämmelserna om rätten till pass och rätten att resa utomlands. Motioner vid 1970 års riksdag vände sig mot att så betydelsefulla frågor som inskränkningar i resefriheten reglerades enbart i författning, utfärdad i administrativ ordning. I första lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande över motionerna framhölls det som önskvärt att ett förslag till lag om svensk medborgares rätt att lämna landet förelades riksdagen. Vad utskottet anfört om samfällid lagstiftning i detta hänseende gavs Kungl. Maj:t till känna (1LU 1970: 10, rskr 88). Frågan om rätt att överklaga övervakningsnämnds beslut i passärenden togs upp i motioner vid 1969 års riksdag. I första lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande i ärendet hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära att regler utfärdades om besvär mot övervakningsnämnds beslut enligt passkungörelsen (1LU 1969: 30, rskr 143). Vid 1972 års riksdag fattades ett principbeslut angående den framtida handläggningen av passärenden (prop. 1972: 1 bil. 4, JuU 4, rskr 46). Vissa passfrågor aktualiserades också i justitieutskottets betänkande JuU 1973: 32 med anledning av en motion angående kontroll av rätt att medföra barn ut ur landet. Frågan om reglering i lag av passkyldigheten och rätten till pass berördes under förarbetena till den nya regeringsformen, och genom dennas krav på lagform för begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna, bl. a. friheten att lämna landet, har frågan fått ökad aktualitet.

Förslaget till passlag i den förevarande propositionen grundas på en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1977: 3), som remissbehandlats i sedvanlig ordning.

I linje med tidigare riksdagsuttalanden och i överensstämmelse med regeringsformens krav på lagreglering samlas i den föreslagna passlagen de grundläggande reglerna om rätten för svensk medborgare att

erhålla och behålla pass samt 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, bl. a. när det gäller beslut av övervakningsnämnd.

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

Den nuvarande ordningen för passhantering inom utrikesförvaltningen behålls i förslaget utan större förändringar.

Nu förekommande straffbestämmelser i passförfattningarna anses obehövligen och föreslås inte bli överförda till passlagen.

Före lagens ikraftträdande måste utarbetas en verkställighetsförordning samt centrala och lokala anvisningar. Med hänsyn härtill och till annat förberedelsearbete anses det vanskligt att f. n. bestämma tidpunkten för ikraftträdandet. Lagen föreslås därför träda i kraft den dag regeringen bestämmer. En utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör enligt propositionen vara att passlagen såvitt möjligt träder i kraft den 1 oktober 1979.

Utskottet har ej funnit anledning till erinran mot lagförslaget.

Den i motionen 1977/78: 1891 upptagna frågan om förskottsbetalning av avgift för pass får ses mot bakgrund av den i promemorian och under remissbehandlingen därav diskuterade möjligheten att expediera färdigt pass till sökanden per post. Motioner med önskemål om en sådan ordning prövades av riksdagen år 1967. Första lagutskottet anslöt sig i sitt utlåtande över motionerna till motionärernas syfte att underlätta för allmänheten att utfå pass (1LU 1967: 8). Enligt justitieutskottets mening har en reglering av den fråga motionären väckt inte sin plats i själva passlagen. Motionärens önskemål, som bl. a. syftar till att förbättra servicen för allmänheten i passärenden, bör däremot kunna övervägas under det fortsatta arbetet på verkställighetsförordning till passlagen. Vad utskottet nu med anledning av motionen uttalat bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till propositionen 1977/78: 156 antar det i propositionen framlagda förslaget till passlag,
2. att riksdagen beträffande *förskottsbetalning av avgift för pass* med anledning av motionen 1977/78: 1891 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

Stockholm den 9 maj 1978

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Bertil Lidgard (m)*, Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Arne Nygren (s)*, Hans Petersson i Röstånga (fp)*, Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s)*, Gunilla André (c), Björn Körlof (m), Martin Segerstedt (s) och Margareta André (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.