

Genomförande av direktivet om en provisorisk EU-resehandling

Justitiedepartementet
Juni 2024
Ju2024/01431

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	5
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till förordning om en provisorisk EU-resehandling.....	7
1.2 Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664).....	13
1.3 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	14
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	15
2 Ett nytt direktiv om provisoriska EU-resehandlingar.....	17
2.1 En provisorisk resehandling är en del av det konsulära skyddet	17
2.2 Nuvarande bestämmelser om provisoriska resehandlingar	18
2.3 Den provisoriska resehandlingen i förhållande till andra typer av resehandlingar	19
2.4 Direktivet moderniserar reglerna om provisoriska resehandlingar	20
3 Det krävs författningsändringar för att genomföra direktivet	25
3.1 En ny förordning ska genomföra direktivet.....	25

3.2	Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda innan en provisorisk EU-resehandling utfärdas	27
3.3	Giltighetstiden ska vara begränsad	32
3.4	Ansökan ska innehålla vissa uppgifter.....	33
3.5	Ett samråd ska ske innan en passmyndighet fattar ett beslut	35
3.6	Beslut om utfärdande ska fattas inom två arbetsdagar.....	40
3.7	En provisorisk EU-resehandling ska ha en enhetlig utformning.....	41
3.8	Ett samråd ska ske innan en annan medlemsstat fattar ett beslut.....	41
3.9	Det behövs särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter	44
3.10	En avgift ska tas ut av sökanden	51
3.11	Den provisoriska EU-resehandlingen ska förstöras efter användning	52
3.12	Sökanden har ett ersättningsansvar	53
3.13	Mer detaljerade bestämmelser regleras i verkställighetsföreskrifter	54
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	56
5	Konsekvenser	57

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till genomförande av ett direktiv om en provisorisk EU-resehandling. Direktivet ersätter 1996 års beslut om införandet av en provisorisk resehandling.

Innebörden av direktivet är att EU-medborgare har rätt att söka hjälp vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat om de behöver bistånd utanför EU och om deras egen medlemsstat inte har en ambassad eller ett konsulat som kan hjälpa dem, dvs. om de är ”icke-företrädna”. I sådana fall och under vissa förutsättningar kan en provisorisk EU-resehandling utfärdas. En sådan handling utfärdas för en enkel resa som gör det möjligt för EU-medborgaren att återvända hem.

I promemorian föreslås bestämmelser som genomför direktivet, bl.a. detaljerade bestämmelser om villkoren och förfarandet för utfärdande av den provisoriska EU-resehandlingen. Syftet med förslagen är att åstadkomma en moderniserad och säkrare utformning av provisoriska EU-resehandlingar. En säkrare resehandling bidrar till säkerheten inom EU och vid EU:s gränser. Reglerna underlättar också för EU-medborgare att resa hem.

Författningsändringarna behöver beslutas senast den 9 december 2024 och föreslås träda i kraft den 9 december 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om en provisorisk EU-resehandling

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en provisorisk EU-resehandling.

Genom förordningen genomförs rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP.

Allmänna förutsättningar

2 § En svensk passmyndighet i ett land utanför Europeiska unionen ska efter ansökan utfärda en provisorisk EU-resehandling till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater om

1. den medlemsstaten inte har en ambassad eller ett konsulat i landet där personen befinner sig, och

2. personens resehandling har förlorats, stulits, förstörts eller personen annars inte kan få en resehandling inom rimlig tid.

3 § En provisorisk EU-resehandling ska utfärdas för en enkel resa till sökandens medborgarskapsmedlemsstat eller till det land där sökanden är fast bosatt. Om det finns särskilda skäl, får resehandlingen utfärdas för en resa till en annan bestämd ort.

¹ Jfr rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP, i den ursprungliga lydelsen.

Resehandlingens giltighetstid

4 § En provisorisk EU-resehandling ska utfärdas för den tid som behövs för att den resa som den utfärdats för ska kunna genomföras. Giltighetstiden får överstiga 15 kalenderdagar om det finns synnerliga skäl.

Ansökan om en provisorisk EU-resehandling

5 § En ansökan om en provisorisk EU-resehandling ska ges in till passmyndigheten. Ansökan ska innehålla

1. uppgift om sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön, och

2. kopia av de identitetshandlingar som sökanden har tillgång till.

Sökanden är skyldig att i samband med ansökan låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild. Om detta inte är möjligt, ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild.

Samråd när Sverige är bistående medlemsstat

6 § Innan ett beslut fattas i ett ärende om en provisorisk EU-resehandling ska passmyndigheten, så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att en ansökan mottagits, samråda med medborgarskapsmedlemsstaten. Om det finns särskilda skäl, får tidsfristen överskridas.

7 § Vid samråd enligt 6 § ska passmyndigheten till medborgarskapsmedlemsstaten lämna

1. uppgift om sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön samt andra uppgifter som har betydelse för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet,

2. en välliknande ansiktsbild av sökanden, och

3. kopia av tillgängliga identitetshandlingar.

8 § En provisorisk EU-resehandling ska inte utfärdas om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot det.

9 § En provisorisk EU-resehandling får utfärdas utan att samråd har skett, om ärendet är så brådskande att det krävs ett omedelbart beslut. I sådana fall ska medborgarskapsmedlemsstaten så snart som möjligt underrättas om beslutet.

Beslut om en provisorisk EU-resehandling

10 § Passmyndigheten ska fatta ett beslut om en provisorisk EU-resehandling så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att samråd har skett med medborgarskapsmedlemsstaten. Om det finns särskilda skäl, får tidsfristen överskridas. Om en resehandling utfärdas, ska den genast överlämnas till sökanden.

11 § Passmyndigheten ska efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats och överlämnats till sökanden sända en kopia av resehandlingen till medborgarskapsmedlemsstaten.

Resehandlingens utformning

12 § En provisorisk EU-resehandling ska bestå av ett enhetligt EU ETD-formulär och ett enhetligt EU ETD-klistermärke.

Samråd när Sverige är medborgarskapsmedlemsstat

13 § Ett samråd som initieras av en annan medlemsstat i Europeiska unionen ska ske med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller den passmyndighet som ansvarar för det land där ansökan har gjorts.

14 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller passmyndigheten ska inom ramen för ett samråd som initieras av en annan medlemsstat i Europeiska unionen så snart som möjligt och senast tre arbetsdagar efter att uppgifter om sökanden mottagits lämna besked om huruvida personen är medborgare i Sverige. Myndigheten ska också ange om Sverige medger eller invänder mot att en provisorisk EU-resehandling utfärdas.

Om det finns särskilda skäl, får den tidsfrist som anges i första stycket överskridas. Om ett svar inte kan ges inom tidsfristen, ska myndigheten underrätta den bistående medlemsstaten om detta och informera om när svaret kan lämnas.

15 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller passmyndigheten får endast medge att en provisorisk EU-resehandling utfärdas till en svensk medborgare om de förutsättningar som anges i 2 § är uppfyllda.

16 § Vid ett samråd enligt 13 § ska Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller passmyndigheten på begäran lämna uppgifter om sökandens identitet och medborgarskap till den bistående medlemsstaten.

Behandling av personuppgifter

17 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och passmyndigheten får behandla personuppgifter för att i enlighet med denna förordning kontrollera identiteten för en person som ansöker om en provisorisk EU-resehandling, för att skriva ut det enhetliga EU ETD-klistermärket vid passmyndigheten och för att underlätta sökandens resa.

18 § Innehavaren av en provisorisk EU-resehandling får kontrollera de uppgifter som finns i resehandlingen.

Innehavaren av en provisorisk EU-resehandling har, om det är lämpligt, rätt att få en ny resehandling, om resehandlingens uppgifter i samband med en kontroll enligt första stycket visar sig vara felaktiga.

19 § Passmyndigheten ska lagra en fotokopia av varje provisorisk EU-resehandling som den har utfärdat.

20 § Om Sverige är bistående medlemsstat, får sökandens personuppgifter inte behandlas längre än 180 dagar efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats.

Om Sverige är medborgarskapsmedlemsstat, får sökandens personuppgifter inte behandlas längre än två år efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats.

Begränsningarna av hur länge personuppgifter får behandlas hindrar inte att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Avgift

21 § För utfärdande av en provisorisk EU-resehandling får en avgift tas ut av sökanden enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

Förstöring efter användning

22 § Innehavaren av en provisorisk EU-resehandling ska vid ankomsten till en slutdestination i Sverige lämna in resehandlingen till Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om en provisorisk EU-resehandling som har lämnats in och därefter utan dröjsmål förstöra den.

Efter att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har underrättat passmyndigheten om att en provisorisk EU-resehandling har lämnats in ska passmyndigheten utan dröjsmål förstöra kopian av resehandlingen.

Återbetalnings- och ersättningsskyldighet

23 § I lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd finns bestämmelser om återbetalnings- och ersättningsskyldighet.

Bemyndiganden

24 § Regeringskansliet får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

1. Denna förordning träder i kraft den 9 december 2025.
2. Genom förordningen upphävs förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

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

Härigenom föreskrivs¹ att 6 § passförordningen (1979:664) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilt pass får, utöver vad som anges i 3 § tredje stycket första meningen passlagen (1978:302), utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

6 §²

Ett särskilt pass får, utöver vad som anges i 3 § tredje stycket första meningen passlagen (1978:302), utfärdas som en provisorisk EU-resehandling enligt förordningen (2024:000) om en provisorisk EU-resehandling.

Denna förordning träder i kraft den 9 december 2025.

¹ Jfr rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP, i den ursprungliga lydelsen.

² Senaste lydelse 2016:136.

1.3 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs¹ att 2 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §

En resehandling som upprättats i enlighet med *det beslut som fattats av företräddarna för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet 96/409/GUSP av den 25 juni 1996 om införandet av provisorisk resehandling (Europeiska unionens provisoriska resehandling)*, gäller som pass vid inresa och vistelse i Sverige.

En resehandling som *har* upprättats i enlighet med *rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införandet av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP i den ursprungliga lydelsen*, gäller som pass vid inresa och vistelse i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 9 december 2025.

¹¹ Jfr rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP, i den ursprungliga lydelsen.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs¹ att 3 kap. 10 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

Beskickningar och konsulat ska handlägga ärenden enligt passlagen (1978:302) och förordningen (1997:698) om *Europeiska unionens resehandling.*

Beskickningar och konsulat ska handlägga ärenden enligt passlagen (1978:302) och förordningen (2024:000) om *en provisorisk EU-resehandling.*

Denna förordning träder i kraft den 9 december 2025.

¹ Jfr rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP, i den ursprungliga lydelsen.

2 Ett nytt direktiv om provisoriska EU-resehandlingar

2.1 En provisorisk resehandling är en del av det konsulära skyddet

Medborgare i EU:s medlemsstater som reser till eller bor i ett land utanför EU (tredjeland) där deras egen medborgarstat saknar ambassad eller konsulat, eller där representationen temporärt är stängd eller inte tillgänglig, har rätt att söka konsulärt skydd hos en annan medlemsstats konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den bistående medlemsstaten. Rätten till konsulärt skydd följer av den grundläggande principen om likabehandling och av artiklarna 20.2 c och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I syfte att förbättra, tydliggöra och formalisera det konsulära EU-samarbetet antogs den 20 april 2015 rådets direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje-länder och om upphävande av beslut 95/553/EG, förkortad det konsulära direktivet.

Av det konsulära direktivet framgår att konsulärt skydd kan bestå av hjälp vid dödsfall, olyckor och frihetsberövanden eller praktiskt stöd med hemresa i nödsituationer. Det konsulära direktivet hänvisar också till provisoriska resehandlingar som ett slags konsulärt bistånd som medlemsstaternas ambassader och konsulat ska tillhandahålla icke-företrädde medborgare.

Det konsulära direktivet innehåller sådana bestämmelser som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

2.2 Nuvarande bestämmelser om provisoriska resehandlingar

Bestämmelser om provisoriska resehandlingar antogs första gången 1996, då den provisoriska resehandlingen infördes genom det beslut som fattades av företrädarna för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet 96/409/GUSP av den 25 juni 1996 om införandet av provisorisk resehandling (nedan kallat beslut 96/409/GUSP eller beslutet). Beslutet innebär att den unionsmedborgare vars pass eller resehandling har kommit bort, stulits eller förstörts i ett land utanför EU kan vända sig till en annan medlemsstats representation och få en provisorisk resehandling för hemresa, om personens egen medlemsstat saknar representation i landet. Tillstånd från hemlandet måste då hämtas in för att resehandlingen ska kunna utfärdas.

Beslutet genomfördes i Sverige genom förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling. En svensk passmyndighet i ett land utanför EU får efter ansökan och under vissa förutsättningar utfärda en provisorisk resehandling till en medborgare i en medlemsstat i EU, om den stat där den sökande är medborgare inte har någon tillgänglig diplomatisk eller konsulär representation som kan utfärda resedokument i det land där sökanden befinner sig (1 §). En sådan resehandling får utfärdas om sökandens pass har kommit bort, blivit stulet eller förstört eller av någon annan orsak inte är tillgängligt och tillstånd har inhämtats från en myndighet som har utsetts i detta syfte i den stat där sökanden är medborgare. Sveriges beskickningar och karriärkonsulat fullgör uppgifter som passmyndighet utom riket i den utsträckning som Regeringskansliet beslutar (2 § passlagen [1978:302] och 28 a § passförordningen [1979:664]). Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) beslutade den 1 mars 2023 att ärenden som gäller provisoriska pass från och med detta datum handläggs av alla beskickningar och karriärkonsulat (UD2023/05041). Med beskickningar avses ambassader.

Resehandlingen får bara utfärdas för en resa till den stat där sökanden är medborgare eller till det land där sökanden är fast bosatt. I undantagsfall kan en provisorisk resehandling i stället utfärdas för en resa till en annan bestämd ort. Den provisoriska resehandlingen ska ha den giltighetstid som behövs för att genomföra den

resa som den utfärdats för (2 §). En ansökan om provisorisk resehandling ska göras enligt ett särskilt formulär och vid ansökan ska ett välliknande fotografi av sökanden ges in. Sökanden ska vidare visa upp handlingar som styrker sökandens identitet och nationalitet. En kopia av de uppvisade handlingarna ska också bifogas ansökan (3 §).

För utfärdandet får en avgift tas ut (4 §). En diplomatisk eller konsulär representation för en medlemsstat i Europeiska unionen kan under vissa förutsättningar utfärda en provisorisk resehandling till en svensk medborgare. Tillstånd till att utfärda en sådan resehandling meddelas av en svensk passmyndighet utom riket (5 §).

Av verkställighetsföreskrifterna framgår bl.a. att en sökande ska styrka att han eller hon är medborgare i ett medlemsland i Europeiska unionen genom att visa en ID-handling. Om en sådan handling skulle ha förkommit, kan dock andra bevis på medborgarskap godtas. Innan passmyndigheten utfärdar en provisorisk resehandling, ska tillstånd inhämtas från en myndighet i den medlemsstat där sökanden uppger sig vara medborgare eller hos medlemsstatens närmast belägna utlandsmyndighet. Passmyndigheten ska också sända en kopia av en utfärdad provisorisk resehandling till myndigheten i den medlemsstat där den sökande är medborgare eller till landets närmast belägna utlandsmyndighet (29 § Regeringskansliets föreskrifter om handläggningen av ärenden om pass, Europeiska unionens provisoriska resehandling och nationellt identitetskort [UF 2009:9]).

Svenska ambassader och konsulat utfärdade under 2021 53 provisoriska resehandlingar till icke-företrädde medborgare. Under 2022 och 2023 utfärdades 43 respektive 23 sådana resehandlingar. Det saknas statistik över hur många provisoriska resehandlingar som utfärdats till svenska medborgare av andra EU-länder.

2.3 Den provisoriska resehandlingen i förhållande till andra typer av resehandlingar

Ett pass är först och främst en resehandling. Personer som lämnar Sverige eller reser in i Sverige ska i regel ha med sig ett giltigt pass och på begäran visa upp det. Pass accepteras samtidigt som identitetshandling även i andra situationer än vid resor, både i Sverige och internationellt. Bestämmelser om svenska pass finns i passlagen

och passförordningen. Utöver vad som följer av dessa bestämmelser har vissa kompletterande föreskrifter meddelats av Polismyndigheten och Regeringskansliet.

Vid sidan av vanliga pass finns det också särskilda pass i form av provisoriska pass, extra pass, tjänstepass och diplomatpass. Europeiska unionens provisoriska resehandling räknas som ett särskilt pass. Ett provisoriskt pass får bl.a. utfärdas av passmyndighet inom Sverige (Polismyndigheten), om sökanden har behov av pass omedelbart för en resa, eller av passmyndighet utom riket för sökande som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i en annan stat, när det finns annat särskilt skäl för utfärdande av provisoriskt pass (11 § passförordningen). Pass som utfärdas för direkt resa till Sverige för en sökande som uppehåller sig utomlands och som begär sådant pass ska utfärdas som provisoriskt pass (11 § andra stycket passförordningen). Extra pass får utfärdas för den som innehar ett vanligt pass och som för sitt arbete eller av annat skäl har behov av mer än ett giltigt pass (14 § passförordningen). Därutöver finns det tjänstepass och diplomatpass. Utländska medborgare och statslösa kan i vissa fall få främlingspass eller resedokument, men de handlingarna regleras i utlänningslagstiftningen och räknas inte som vanliga eller särskilda pass enligt passlagstiftningen.

Vid handläggningen av ärenden om provisoriska resehandlingar tillämpas passregleringen parallellt med bestämmelser i förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

2.4 Direktivet moderniserar reglerna om provisoriska resehandlingar

Det har funnits ett behov av att uppdatera bestämmelserna i beslut 96/409/GUSP och förslaget till den provisoriska EU-resehandling. Den senaste ändringen av EU:s regler om konsulärt skydd avspeglas inte i beslut 96/409/GUSP, och den provisoriska resehandling är i sin nuvarande form inte anpassad till den aktuella globala säkerhetssituationen. I 2017 års rapport om EU-medborgarskapet (COM(2017) 30 final/2) konstateras att utfärdande av provisoriska resehandlingar är den vanligaste hjälpen till EU-medborgare som saknar ambassad eller konsulat. Mer än 60 procent av alla

ärenden utgörs av sådana utfärdanden. Ett särskilt problem är att den nuvarande utformningen av den provisoriska resehandlingen inte håller tillräckligt hög säkerhet och ger ett otillräckligt skydd mot bedrägerier och förfalskningar. Detta har lett till att provisoriska resehandlingar inte används på ett likartat sätt i unionen och att tredjeländer inte alltid godtar resehandlingen. Mot den bakgrunden antogs den 18 juni 2019 rådets direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP (här kallat direktivet).

I direktivet fastställs regler och förfaranden för att få en provisorisk EU-resehandling, liksom ett enhetligt format för handlingen. Syftet är att underlätta för icke-företrädde EU-medborgare att få ett konsulärt skydd genom utfärdande av säkrare provisoriska EU-resehandlingar. Direktivet innehåller regler som vid behov ska tillämpas parallellt med bestämmelserna i det konsulära direktivet.

Direktivet består av fyra kapitel. I kapitel I (artiklarna 1 och 2) fastställs syftet och definitioner anges för vissa begrepp som används i bestämmelserna. Med "icke-företrädd medborgare" avses varje medborgare som är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen som inte är representerad i ett tredjeland enligt artikel 6 i det konsulära direktivet. Enligt det konsulära direktivet ska en medlemsstat inte anses vara representerad i ett tredjeland om den inte permanent har en ambassad eller ett konsulat i det landet eller om den inte har en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul där som faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd i det enskilda fallet. Med "bistående medlemsstat" avses den medlemsstat som mottar en ansökan om en provisorisk EU-resehandling medan "medborgarskapsmedlemsstat" är den medlemsstat där sökanden påstår sig vara medborgare.

I kapitel II anges villkoren och förfarandet för att icke-företrädde medborgare i tredjeländer ska få en provisorisk EU-resehandling (artiklarna 3–7). Enligt artikel 3 ska en provisorisk EU-resehandling utfärdas av en medlemsstat till en icke-företrädd medborgare i ett tredjeland för en enkel resa till medborgarens medborgarskapsmedlemsstat eller bosättningsmedlemsstat, enligt medborgarens begäran eller, i undantagsfall, till en annan bestämd ort (artikel 3.1). Medlemsstaterna ska utfärda provisoriska EU-resehandlingar till icke-företrädde medborgare i tredjeländer vars pass eller resehand-

lingar har förlorats, stulits eller förstörts eller annars inte kan erhållas inom rimlig tid (artikel 3.2).

I artikel 4 regleras förfarandet vid en ansökan om en provisorisk EU-resehandling. När en medlemsstat mottar en ansökan måste den så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att ansökan har mottagits samråda med medborgarskapsmedlemsstaten för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet (artikel 4.1). Samråd ska ske i enlighet med artikel 10.2 i det konsulära direktivet. Enligt denna artikel ska en medlemsstat, när den mottar en ansökan om konsulärt skydd från en person som påstår sig vara en icke-företrädd medborgare, eller får uppgift om en icke-företrädd medborgares enskilda nödsituation utan dröjsmål samråda med utrikesministeriet i den medlemsstat i vilken personen påstår sig vara medborgare eller, i förekommande fall, den medlemsstatens behöriga ambassad eller konsulat.

Enligt artikel 4.2 ska den bistående medlemsstaten förse medborgarskapsmedlemsstaten med all relevant information, inbegripet sökandens namn, nationalitet, födelsedatum och kön. Vidare regleras att den bistående medlemsstaten ska översända en ansiktsbild och en kopia av alla tillgängliga identitetshandlingar. Medborgarmedlemsstaten ska så snart som möjligt och senast tre arbetsdagar efter mottagandet av informationen besvara samrådet enligt artikel 10.3 i det konsulära direktivet och bekräfta om sökanden är medborgare i medlemsstaten.

Efter det att sökandens medborgarskap har bekräftats ska den bistående medlemsstaten så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att bekräftelsen mottogs utfärda en provisorisk EU-resehandling (artikel 4.3). Om medborgarskapsmedlemsstaten motsätter sig att en provisorisk EU-resehandling utfärdas till en av dess medborgare ska resehandlingen inte utfärdas och medborgarskapsmedlemsstaten ansvarar då för att tillhandahålla konsulärt skydd (artikel 4.4).

I extremt brådskande fall får den bistående medlemsstaten utfärda en provisorisk EU-resehandling utan samråd (artikel 4.6).

Den medlemsstats myndighet som utfärdar den provisoriska EU-resehandlingen ska lagra en fotokopia eller en skannad kopia av varje EU-resehandling som utfärdats och sända en annan fotokopia eller skannad kopia till sökandens medborgarskapsmedlemsstat (artikel 4.7). Mottagaren av en provisorisk EU-resehandling ska enligt

artikel 4.8 uppmanas att lämna tillbaka den vid ankomsten till bestämmelseorten, oavsett om den har löpt ut eller inte.

Den bistående medlemsstat som hanterar ansökan ska enligt artikel 5 ta ut samma avgift som den tar ut av sina egna medborgare för utfärdande av nationella provisoriska handlingar (artikel 5.1). En provisorisk EU-resehandling är enligt artikel 6 giltig under den tidsperiod som krävs för att slutföra den resa som den har utfärdats för. Giltighetstiden får endast i undantagsfall överstiga 15 kalenderdagar.

I artikel 7 finns regler om valfritt utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar i vissa situationer och om samrådsskyldigheten i sådana fall. En medlemsstat får utfärda en resehandling bl.a. för medlemsstatens egna medborgare, medborgare i en annan medlemsstat som är representerad i det land där de ansöker om en provisorisk EU-resehandling och familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare.

I kapitel III regleras utformningen av de provisoriska EU-resehandlingarna (artiklarna 8–13). Den provisoriska EU-resehandlingens ska enligt artikel 8 bestå av ett standardformulär med tillhörande klistermärke. Av artikel 9 framgår att kommissionen får anta genomförandeakter med ytterligare tekniska specifikationer för provisoriska EU-resehandlingar. I genomförandebeslut (EU) 2022/2452, som antogs i december 2022, fastställs ytterligare tekniska specifikationer för den enhetliga provisoriska EU-resehandlingens och klistermärkets utformning, format och färg, krav i fråga om den enhetliga provisoriska EU-resehandlingens material och tryckmetod samt säkerhetsdetaljer och säkerhetskrav, inbegripet strängare standarder för att förhindra hel- och delförfälskning.

I kapitel IV finns slutbestämmelser (artiklarna 14–21). I artikel 15 regleras skyddet för personuppgifter, bl.a. fotografier, som behandlas vid tillämpning av direktivet.

Direktivet ersätter enligt artikel 18 rådsbeslutet som ska upphöra att gälla från och med 36 månader efter det att de tekniska specifikationer som anges i artikel 9 har antagits. Bestämmelserna ska tillämpas från och med samma tidpunkt. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19 anta och offentliggöra de författningar som krävs senast 24 månader efter antagandet av ytterligare tekniska specifikationer. Sådana tekniska specifikationer antogs den

8 december 2022, vilket innebär att direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 9 december 2025.

3 Det krävs författningsändringar för att genomföra direktivet

3.1 En ny förordning ska genomföra direktivet

Förslag: Förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling ska upphävas. Förordningen ska ersättas av en ny förordning som genomför direktivet om införande av en provisorisk EU-resehandling. Den nya förordningen ska benämnas förordningen om en provisorisk EU-resehandling.

Nödvändiga följdändringar ska genomföras i andra författningar.

Skälen för förslaget

Nya regler om den provisoriska EU-resehandlingen ska föras in i en ny förordning

I Sverige har beslutet 96/409/GUSP genomförts genom förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling. I samband med att direktivet börjar gälla upphör beslutet. Direktivet innehåller mer detaljerade bestämmelser än beslutet bl.a. när det gäller villkoren för att utfärda en provisorisk resehandling och förfarandet vid utfärdandet. Det behöver alltså införas nya bestämmelser i svensk författning för att genomföra direktivet.

Fråga är om bestämmelserna bör införas i lag eller om det är tillräckligt med en reglering på lägre författningsnivå. Bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska som huvudregel meddelas i lag (8 kap. 2 § regeringsformen). Efter bemyndigande i

lag kan dock sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i en förordning (jfr 8 kap. 3 § regeringsformen). Regeringen får också meddela föreskrifter om verkställighet av lag och med stöd av den så kallade restkompetensen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § regeringsformen). I 3 § tredje stycket andra meningen passlagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om särskilt pass. Särskilt pass kan enligt passlagen utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Särskilt pass får även utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling (6 § passförordningen). Det finns vidare ett bemyndigande i 6 § passlagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att i samband med passansökan låta passmyndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Riksdagen har överlåtit åt regeringen att bl.a. meddela föreskrifter om ansökningsavgifter för statliga förvaltningsmyndigheter (prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289 s. 4 ff.).

Vissa bestämmelser som genomför direktivet bedöms kunna meddelas i förordning med stöd av ovan nämnda bemyndiganden i passlagen. Övriga bestämmelser bedöms kunna meddelas med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen eller utgör verkställighetsföreskrifter. Mot den bakgrunden finns det inte anledning att införa de nya bestämmelserna om provisoriska EU-resehandlingar i lag. I sammanhanget finns det skäl att framhålla att de nu gällande reglerna om provisoriska resehandlingar har införts på lägre nivå än lag. Direktivet bedöms sammanfattningsvis kunna genomföras genom bestämmelser i förordning.

För att införa bestämmelserna i förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling krävs det omfattande ändringar av den. Förordningen kommer då att framstå som helt omarbetad. Bestämmelserna bör därför inte föras in i den förordningen utan den bör i stället upphävas och ersättas med en ny förordning. Förordningen bör benämnas förordningen om en provisorisk EU-resehandling. I likhet med vad som gäller i dag bör förordningen tillämpas parallellt med det allmänna passregelverket.

Eftersom förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling föreslås upphävas och ersättas av en ny förordning med

annan benämning behöver nödvändiga följdändringar göras i 6 § passförordningen och 3 kap. 10 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. I 2 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97) finns en hänvisning till beslutet 96/409/GUSP som upphör att gälla, även här behöver en följdändring göras.

Hänvisningsteknik

Vid genomförande av EU-direktiv bör utgångspunkten vara att direktivtexten transformeras till svensk författningstext. I denna promemoria har därför direktivtexten så långt som möjligt omarbetats till svensk författningstext. I vissa delar görs dock hänvisningar till direktivet. Hänvisningarna till direktivet är statiska, dvs. avser direktivet i en viss angiven lydelse. Denna hänvisningsteknik har valts eftersom ändringar i direktivet bör föranleda överväganden om huruvida förordningstexten behöver ändras.

3.2 Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda innan en provisorisk EU-resehandling utfärdas

Förslag: En svensk passmyndighet i ett land utanför Europeiska unionen ska efter ansökan utfärda en provisorisk EU-resehandling till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater, om den medlemsstaten inte har en ambassad eller ett konsulat i det land där personen befinner sig och personens resehandling har förlorats, stulits, förstörts eller personen annars inte kan få en resehandling inom rimlig tid.

En provisorisk EU-resehandling ska utfärdas för en enkel resa till sökandens medborgarskapsmedlemsstat eller till det land där sökanden är fast bosatt. Om det finns särskilda skäl, ska resehandlingen få utfärdas för en resa till en annan bestämd ort.

Skälen för förslaget

En provisorisk EU-resehandling ska kunna utfärdas till EU-medborgare...

I artikel 3 i direktivet anges de grundläggande förutsättningarna för att utfärda en provisorisk EU-resehandling. Enligt artikeln är det fråga om en resehandling som utfärdas av en medlemsstat till en icke-företräd medborgare i ett tredjeland för en enkel resa till medborgarens medborgarskapsmedlemsstat eller bosättningsmedlemsstat, enligt medborgarens begäran eller, i undantagsfall, till en annan bestämd ort. En annan bestämd ort skulle t.ex. kunna vara ett grannland eller ett annat närliggande land där den icke-företrädde medborgarens medborgarskapsmedlemsstat har en ambassad eller ett konsulat (skäl 2).

Medlemsstaterna ska enligt artikeln utfärda provisoriska EU-resehandlingar till icke-företrädde medborgare i ett tredjeland vars pass eller resehandlingar har förlorats, stulits eller förstörts eller annars inte kan erhållas inom rimlig tid, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 4 (se avsnitt 3.5, 3.6 och 3.8). En situation där pass eller resehandling inte kan erhållas inom rimlig tid kan exempelvis vara när en provisorisk EU-resehandling söks för ett spädbarn som har fötts under en resa eller där sökandens resedokument har gått ut och inte kan ersättas på ett enkelt sätt av medborgarskapsmedlemsstatens behöriga myndighet (skäl 4).

I den nuvarande förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling finns bestämmelser om villkoren för utfärdande av provisoriska resehandlingar. Enligt förordningen får svensk passmyndighet utom riket, efter ansökan, utfärda provisoriska resehandlingar till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater, om den stat där den sökande är medborgare inte har någon tillgänglig diplomatisk eller konsulär representation som kan utfärda resedokument i det land där sökanden befinner sig. Provisoriska resehandlingar får utfärdas om sökandens pass har kommit bort, blivit stulet eller förstört eller av någon annan orsak inte är tillgängligt (1 §). En provisorisk resehandling ska enligt förordningen utfärdas för en resa antingen till den stat där sökanden är medborgare eller till det land där sökanden är fast bosatt. I undantagsfall kan en provisorisk resehandling i stället utfärdas för en resa till en

annan bestämd ort (2 §). Bestämmelserna om villkoren för utfärdande i förordningen motsvarar i huvudsak ordalydelsen i beslut 96/409/GUSP.

Genom direktivet har villkoren för utfärdande av en provisorisk EU-resehandling utvidgats jämfört med beslutet på så sätt att en resehandling ska utfärdas även om sökanden inte har möjlighet att få en nationell resehandling inom rimlig tid. Det bör införas bestämmelser i den nya förordningen som motsvarar de villkor för utfärdande som redan gäller i dag. Därutöver bör det införas en bestämmelse som omfattar en situation där sökanden inte har möjlighet att få en nationell resehandling inom rimlig tid. Som anges ovan avses t.ex. situationer när en provisorisk EU-resehandling söks för ett spädbarn som har fötts under en resa eller där giltighetstiden för sökandens resedokument har gått ut och dokumentet inte kan ersättas på ett enkelt sätt.

I enlighet med direktivet bör det också införas en bestämmelse om att en provisorisk EU-resehandling ska utfärdas för en enkel resa till sökandens medborgarskapsmedlemsstat eller till det land där sökanden är fast bosatt. I linje med direktivet bör det också införas en möjlighet att göra undantag från den huvudregeln så att en resehandling kan utfärdas till en annan bestämd ort. I den svenska språkversionen anges att det får ske i undantagsfall. Uttrycket undantagsfall är ovanligt i svensk författning. I den engelska versionen används uttrycket "exceptionally". Det uttryck som bedöms motsvara direktivets innebörd, och som är vanligt förekommande i svensk författning, är särskilda skäl. Ett exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är om en icke-företrädd medborgare vill ta sig till ett grannland där personens stat har en ambassad som kan utfärda ett ordinarie pass. Det kan under vissa omständigheter förefalla rimligare än att personen ska resa till hemlandet för att ordna ett sådant. Det bör därför införas en bestämmelse om att om det finns särskilda skäl får en resehandling utfärdas för en resa till en annan bestämd ort. Som anges ovan kan exempel på en annan bestämd ort vara ett grannland eller ett annat närliggande land där den icke-företrädda medborgarens stat har en ambassad eller ett konsulat.

Behöriga myndigheter att utfärda provisoriska EU-resehandlingar bör vara desamma som i dag, dvs. svensk passmyndighet i ett land utanför Europeiska unionen.

...men inte till andra

Artikel 7 i direktivet ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme genom att tillåta att en provisorisk EU-resehandling får utfärdas även för andra än icke-företrädde medborgare.

Enligt artikel 7.1 i direktivet får en medlemsstat, om sökandens pass eller resehandling har förlorats, stulits eller förstörts eller annars inte kan erhållas inom rimlig tid, utfärda en provisorisk EU-resehandling till sina egna medborgare (a) och unionsmedborgare som inte är företrädde inom medlemsstaternas territorium, inklusive de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 355.2 första stycket i EUF-fördraget (b). En provisorisk EU-resehandling får också utfärdas till medborgare i en annan medlemsstat som är representerad i det land där de ansöker om en provisorisk EU-resehandling, om det finns arrangemang mellan de berörda medlemsstaterna för detta ändamål (c) och familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare och som medföljer unionsmedborgare som inte är företrädde i ett tredjeland eller unionsmedborgare i enlighet med led a, b eller c, om dessa familjemedlemmar lagligen är bosatta i en medlemsstat, utan att detta påverkar tillämpliga viseringskrav (d). Resehandlingen får även utfärdas för andra personer som lagligen är bosatta i en medlemsstat och för vilka den medlemsstaten eller en annan medlemsstat enligt internationell eller nationell rätt är skyldig att tillhandahålla skydd (e).

I 3 § passlagen och 11–13 §§ passförordningen finns bestämmelser om utfärdande av provisoriska pass till svenska medborgare. Dessa bestämmelser ger utrymme för att utfärda resehandlingar i situationer som motsvarar dem som anges i artikel 7.1 a i direktivet. Det finns därför inte skäl att införa ytterligare bestämmelser som rör provisoriska resehandlingar till svenska medborgare.

Direktivet ger vidare medlemsstaterna möjlighet att utfärda provisoriska EU-resehandlingar till unionsmedborgare som inte är företrädde inom medlemsstaternas territorium. En EU-medborgare behöver i regel inte visa upp sitt pass eller id-kort när personen reser inom Schengenområdet, dvs. inom de 27 EU-länderna samt Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Mot den bakgrunden anses behovet av att kunna utfärda provisoriska EU-resehandlingar till sådana unionsmedborgare som befinner sig inom medlemsstaternas territorium som begränsat. Det behöver därför inte införas en

bestämmelse som innebär att provisoriska EU-resehandlingar kan utfärdas i enlighet med artikel 7.1 b.

Direktivet ger också medlemsstaterna möjlighet att i ett land utanför EU utfärda en provisorisk EU-resehandling till en medborgare i en medlemsstat som är representerad i det landet, om det finns arrangemang mellan de berörda medlemsstaterna för detta ändamål. Det kan t.ex. uppstå en situation där en EU-medborgare, som inte är svensk medborgare, har förlorat sin resehandling och hans eller hennes medborgarskapsmedlemsstat har en representation på en viss ort i det tredjeland där personen befinner sig men en svensk ambassad finns på en närmare ort. I de flesta fall bör det i en sådan situation vara möjligt för personen att ta sig till medborgarskapsmedlemsstatens egen utrikesrepresentation. I vissa enskilda fall kan det dock vara svårare, t.ex. vid en allvarlig naturkatastrof. Under sådana omständigheter kan den egna utrikesrepresentationen dock i många fall anses vara ur stånd att utfärda en ny resehandling. I en sådan situation anses medborgarskapsmedlemsstaten sakna en representation i landet i det enskilda fallet (jfr artikel 6 i det konsulära direktivet). Personen anses då som en icke-företräd medborgare och kan på så sätt få en provisorisk EU-resehandling utfärdad med stöd av förslaget i avsnitt 3.2. Mot den bakgrunden anses det inte nödvändigt att införa en bestämmelse om att det ska vara möjligt att utfärda provisoriska EU-resehandlingar med stöd av artikel 7.1 c.

Direktivet ger vidare medlemsstaterna möjlighet att utfärda provisoriska EU-resehandlingar till familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare och som medföljer icke-företrädde medborgare eller personer som avses i led a, b eller c, om dessa familjemedlemmar är lagligen bosatta i en medlemsstat, dock utan att detta påverkar eventuella tillämpliga viseringskrav. När det gäller frågan om huruvida det bör införas en möjlighet att utfärda provisoriska EU-resehandlingar för sådana familjemedlemmar görs följande bedömning. Rätten till bl.a. respekt för privat- och familjeliv som fastställs i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna talar i viss mån för att införa en sådan möjlighet. Samtidigt kan Migrationsverket under vissa omständigheter utfärda främlingspass om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan (2 kap. 1 a § utlänningslagen). Det gäller bl.a. vid resa till Sverige. Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till Sverige, får Migrationsverket

utfärda ett provisoriskt främlingspass för honom eller henne (2 kap. 14 § utlänningsförordningen). Nya bestämmelser om utfärdande av en provisorisk EU-resehandling till familjemedlemmar skulle innebära en viss överlappning med bestämmelserna om främlingspass och provisoriskt främlingspass. Med hänsyn till detta och att behovet i nuläget inte bedöms som angeläget bör det inte i den nya förordningen införas en möjlighet att utfärda provisoriska EU-resehandlingar för familjemedlemmar med stöd av artikel 7.1 d i direktivet.

Slutligen ger direktivet medlemsstaterna utrymme att utfärda provisoriska EU-resehandlingar till andra personer som lagligen är bosatta i en medlemsstat och för vilka den medlemsstaten eller en annan medlemsstat enligt internationell eller nationell rätt är skyldig att tillhandahålla skydd (artikel 7.1 e). Även i sådana situationer kan ett främlingspass under vissa omständigheter utfärdas. För att undvika överlappande bestämmelser bör det inte i den nya förordningen införas en sådan möjlighet som anges i artikel 7.1 e i direktivet.

3.3 Giltighetstiden ska vara begränsad

Förslag: En provisorisk EU-resehandling ska utfärdas för den tid som behövs för att den resa som den utfärdats för ska kunna genomföras. Giltighetstiden ska få överstiga 15 kalenderdagar om det finns synnerliga skäl.

Skälen för förslaget: I artikel 6 i direktivet föreskrivs att en provisorisk EU-resehandling ska vara giltig under en tidsperiod som krävs för att slutföra den resa som den utfärdades för. Vid beräkningen av denna tidsperiod ska hänsyn tas till nödvändiga övernattningar och till den tid som behövs för eventuella reseförbindelser. Giltighetstiden ska omfatta en ytterligare tilläggsfrist på två dagar. Utom i undantagsfall får giltighetstiden för en resehandling inte överstiga 15 kalenderdagar. En bestämmelse som reglerar giltighetstiden för resehandlingen bör införas. I direktivet ges inte några exempel på vad som kan utgöra ett undantag från huvudregeln. I den svenska språkversionen används uttrycket undantagsfall. Som framgår av avsnitt 3.2 är uttrycket ovanligt i svensk författning. Den engelska versionen använder uttrycket "exceptional". Vid en jämförelse av begreppen kan det konstateras att innebörden skiljer sig

åt. Ett mer rättvisande uttryck som bedöms motsvara direktivets innebörd, och som är vanligt förekommande i svensk författning, är synnerliga skäl. Synnerliga skäl innebär att det krävs mycket starka skäl för att nå upp till nivån för undantag. Bedömningen av om det finns synnerliga skäl är restriktiv. Exempel på synnerliga skäl kan vara vid en krigssituation, pandemi eller flygstrejk när det är svårt att veta om och när flyg avgår. Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse om att giltighetstiden får överstiga 15 kalenderdagar om det finns synnerliga skäl.

I avsnitt 3.13 föreslås att Regeringskansliet får meddela vissa verkställighetsföreskrifter.

3.4 Ansökan ska innehålla vissa uppgifter

Förslag: En ansökan om en provisorisk EU-resehandling ska ges in till passmyndigheten och innehålla uppgift om sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön. Ansökan ska också innehålla en kopia av de identitetshandlingar som sökanden har tillgång till. Sökanden är skyldig att i samband med ansökan låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild. Om detta inte är möjligt, ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild.

Skälen för förslaget

Nuvarande bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla

En passansökan görs hos en passmyndighet (6 § passlagen). Ansökan ska avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran och sökanden är skyldig att inställa sig personligen. Sökanden är skyldig att i samband med passansökan låta passmyndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte, och styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck när det gäller barn under tolv år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också, när det gäller särskilt pass, meddela föreskrifter om att sökanden är skyldig att i samband med passansökan ge in fotografier. Det får också, när det gäller särskilt pass, meddelas föreskrifter om undantag från skyldigheten att inställa sig personligen och skyldigheten att låta passmyndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte.

En ansökan om en provisorisk resehandling ska enligt den nuvarande förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling göras enligt ett särskilt formulär (3 §). Vid ansökan ska ett välliknande fotografi av sökanden ges in och sökanden ska vidare visa upp handlingar som styrker sökandens identitet och nationalitet. En kopia av de uppvisade handlingarna ska också bifogas ansökan. Bestämmelserna ligger i linje med det som följer av beslut 96/409/GUSP.

Direktivet ställer krav på mer detaljerade bestämmelser om ansökan

När en medlemsstat mottar en ansökan om en provisorisk EU-resehandling ska den så snart som möjligt och senast inom en viss tid samråda med medborgarskapsmedlemsstaten för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet (artikel 4.1 i direktivet). Den bistående medlemsstaten ska då förse medborgarskapsmedlemsstaten med all relevant information, vilket inkluderar sökandens efternamn, förnamn, nationalitet, födelsedatum och kön (artikel 4.2 a i direktivet). Den bistående medlemsstaten ska också förse medborgarskapsmedlemsstaten med en ansiktsbild av sökanden, tagen av den bistående medlemsstatens myndigheter vid tidpunkten för ansökan, eller, endast om detta inte är möjligt, ett skannat eller digitalt fotografi av sökanden som är förenligt med de standarder som fastställs i del 3 av Internationella civila luftfartsorganisationens dokument 9303 (artikel 4.2 b). Av skäl 14 framgår att en ansiktsbild av sökanden för användning i den provisoriska EU-resehandlingen bör tas på plats på ambassaden eller konsulatet med hjälp av en digitalkamera eller likvärdiga metoder. Endast om detta inte är möjligt får ett fotografi användas efter det att ambassaden eller konsulatet har säkerställt att det avbildar sökanden. Samma ansiktsbild eller fotografi bör sedan överföras till medborgarskapsmedlemsstaten för bekräftelse av sökandens identitet. Den bistående

medlemsstaten ska vidare förse medborgarskapsmedlemsstaten med en kopia av varje tillgänglig identitetshandling och, om tillgänglig, den ersatta handlingens typ och nummer samt sökandens personnummer eller socialförsäkringsnummer (artikel 4.2 c).

Direktivet innehåller mer detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som den bistående medlemsstaten ska lämna till medborgarskapsmedlemsstaten jämfört med beslut 96/409/GUSP. För att en passmyndighet, i egenskap av bistående medlemsstat, ska uppfylla de krav som ställs i direktivet behöver en ansökan om en provisorisk EU-resehandling därför innehålla uppgifter om sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön. Det bör därför införas en sådan bestämmelse i den nya förordningen.

Direktivet ställer vidare krav på att den bistående medlemsstaten som utgångspunkt ska lämna en ansiktsbild av sökanden, som tagits på plats av den bistående medlemsstaten, till medborgarskapsmedlemsstaten. Det bör därför införas en bestämmelse om att sökanden är skyldig att i samband med ansökan låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild. Om det inte är möjligt får en ansiktsbild användas efter det att den bistående medlemsstaten säkerställt att det avbildar sökanden (artikel 4.2 b och skäl 14). För närvarande är det inte möjligt att ta en digital ansiktsbild av sökanden för provisoriska EU-resehandlingar vid alla passmyndigheter. Det bör därför, i linje med direktivet, införas en bestämmelse om att i de fall det inte är möjligt ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild. Det bör också införas en bestämmelse om att sökanden ska ge in en kopia av de identitetshandlingar som han eller hon har tillgång till.

I avsnitt 3.13 föreslås att Regeringskansliet får meddela vissa verkställighetsföreskrifter.

Bestämmelser om utlämnande av personuppgifter om sökanden föreslås i avsnitt 3.5.

3.5 Ett samråd ska ske innan en passmyndighet fattar ett beslut

Förslag: Innan ett beslut om en provisorisk EU-resehandling fattas ska passmyndigheten, så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att en ansökan mottagits, samråda med

medborgarskapsmedlemsstaten. Om det finns särskilda skäl, ska tidsfristen få överskridas.

Vid samråd ska passmyndigheten till medborgarskapsmedlemsstaten lämna uppgift om sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön samt andra uppgifter som har betydelse för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet. Passmyndigheten ska också till medborgarskapsmedlemsstaten lämna en välliknande ansiktsbild av sökanden och en kopia av tillgängliga identitetshandlingar.

En provisorisk EU-resehandling ska inte utfärdas om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot det.

En provisorisk EU-resehandling ska få utfärdas utan att samråd har skett, om ärendet är så brådskande att det krävs ett omedelbart beslut. I sådana fall ska medborgarskapsmedlemsstaten så snart som möjligt underrättas om beslutet.

Skälen för förslaget

Som huvudregel ska ett samråd ske

I direktivet konstateras att förlusten av ett pass eller en annan resehandling kan orsaka betydande svårigheter för icke-företrädde medborgare i tredjeländer och att det därför är nödvändigt att inrätta ett förenklat förfarande för samarbete och samordning mellan den bistående medlemsstaten och den icke-företrädde medborgarens medborgarskapsmedlemsstat (skäl 5). När en medlemsstat mottar en ansökan om en provisorisk EU-resehandling ska den så snart som möjligt och senast inom två arbetsdagar från mottagandet av ansökan samråda med den behöriga myndigheten i medborgarskapsmedlemsstaten i enlighet med artikel 10.2 i det konsulära direktivet för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet (artikel 4.1 i direktivet). I artikel 10.2 i det konsulära direktivet anges att samrådet ska ske med utrikesministeriet i den medlemsstat i vilken personen påstår sig vara medborgare eller, i förekommande fall, den medlemsstatens behöriga ambassad eller konsulat. Samtidigt är det nödvändigt att behålla tillräcklig flexibilitet i undantagsfall (skäl 5). Därför får medlemsstaterna i motiverade fall överskrida den tidsfrist som anges i artikel 4.1 (artikel 4.5). Vad som kan utgöra motiverade fall utvecklas inte i direktivet. Medborgarskapsmedlemsstaten ska

inom en viss tidsfrist besvara samrådet och bekräfta om sökanden är medborgare i medlemsstaten (artikel 4.3).

Om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot utfärdandet av en provisorisk EU-resehandling till en av dess medborgare ska den informera den bistående medlemsstaten om detta. I så fall får den provisoriska EU-resehandlingen inte utfärdas (artikel 4.4).

Mer konkret innebär ett samråd enligt direktivet att den bistående medlemsstaten kontrollerar sökandens identitet och medborgarskap med medborgarskapsmedlemsstaten. Efter en sådan kontroll ska medborgarskapsmedlemsstaten ge besked om huruvida sökanden är medborgare i medlemsstaten eller inte. En medborgarskapsmedlemsstat kan invända mot att en provisorisk EU-resehandling utfärdas till en av dess medborgare. I sådana fall ska en resehandling inte utfärdas. Det betyder att ett samråd även omfattar ett krav på att medborgarskapsmedlemsstaten ska lämna besked om huruvida medlemsstaten medger eller invänder mot att en provisorisk EU-resehandling utfärdas. En medborgarskapsmedlemsstat kan t.ex. invända mot att en resehandling utfärdas i en situation där medlemsstaten inte anser att sökanden uppfyller de allmänna förutsättningarna för att en resehandling ska utfärdas, se närmare om dessa i avsnitt 3.2.

Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse i den nya förordningen om att ett samråd som huvudregel ska ske innan passmyndigheten fattar beslut i ett ärende om en provisorisk EU-resehandling. Det bör också införas en bestämmelse om att samrådet måste ske inom en viss tidsfrist.

För att förfarandet ska vara flexibelt bör det dock, i linje med direktivet, införas en möjlighet att göra undantag från tidsfristen. I den svenska översättningen av direktivet anges att medlemsstaterna i motiverade fall får överskrida de tidsfrister som fastställs (artikel 4.5). Uttrycket motiverade är främmande i svensk författning. I direktivet ges inte någon ledning om vad som avses med uttrycket vilket innebär att innebörden är otydlig. Den engelska versionen använder ett annat uttryck – ”in justified cases” – och vid en jämförelse av begreppen kan det konstateras att betydelsen troligtvis är något annorlunda än i den svenska versionen. Ett mer rättvisande uttryck som bedöms motsvara direktivets innebörd, och som också är vanligt förekommande i svensk författning, är uttrycket särskilda skäl. Det föreslås därför att tidsfristen får överskridas om det finns särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl som kan ge upphov till en

fördröjning kan vara elavbrott som medför driftsstörningar i t.ex. telefon och internet.

Det bör också införas en bestämmelse om att en provisorisk EU-resehandling inte ska utfärdas om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot det.

Det ska dock vara möjligt att göra undantag från kravet på samråd

Enligt artikel 4.6 i direktivet får den bistående medlemsstaten i extremt brådskande fall utfärda en provisorisk EU-resehandling utan föregående samråd med medborgarskapsmedlemsstaten. Innan den gör detta ska den bistående medlemsstaten ha uttömt de tillgängliga medlen för kommunikation med medborgarskapsmedlemsstaten. Till exempel bör medlemsstaterna först försöka översända delar av den relevanta informationen, såsom sökandens namn, nationalitet och födelsedatum (skäl 5). Den bistående medlemsstaten ska så snart som möjligt underrätta medborgarskapsmedlemsstaten om att en provisorisk EU-resehandling har utfärdats och om identiteten på den person till vilken resehandlingen utfärdades. En motsvarande bestämmelse om undantag saknas i förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

I linje med direktivet bör det införas en bestämmelse i den nya förordningen som innebär att en provisorisk EU-resehandling får utfärdas utan att samråd har skett om ärendet är så brådskande att det krävs ett omedelbart beslut. Vid större kriser och katastrofer eller allvarliga sjukdomsfall kan det finnas behov av omedelbar evakuering från det tredjeland där personen i fråga befinner sig. Sådana situationer kan vara så brådskande att det krävs ett omedelbart beslut som innebär att samråd inte hinner ske. Vidare bör det införas en bestämmelse om att medborgarskapsmedlemsstaten så snart som möjligt ska underrättas om beslutet.

I samband med samråd ska medborgarskapsmedlemsstaten få vissa uppgifter

Som framgår ovan ska den bistående medlemsstaten i samband med ett samråd förse medborgarskapsmedlemsstaten med all relevant information, inbegripet sökandens för- och efternamn, nationalitet, födelsedatum och kön (artikel 4.2 a i direktivet). Den bistående

medlemsstaten ska vidare till medborgarskapsmedlemsstaten lämna en ansiktsbild av sökanden och en kopia eller skannad kopia av varje tillgänglig identitetshandling (artikel 4.2 b och 4.2 c). Identitetshandlingar är enligt direktivet t.ex. ett identitetskort eller körkort och uppgift om den ersatta handlingens typ och nummer samt sökandens personnummer eller socialförsäkringsnummer.

Eftersom en ansökan föreslås innehålla dessa personuppgifter, se avsnitt 3.4, kommer uppgifterna att vara tillgängliga för passmyndigheten. Med hänsyn till de tvingande reglerna i direktivet bör det införas en bestämmelse i den nya förordningen om att en passmyndighet är skyldig att lämna ut sådana uppgifter samt andra uppgifter som har betydelse för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet.

En sådan reglering av uppgiftsutlämnande behövs även med hänsyn till bestämmelser om sekretess. Sekretess gäller för uppgift i passregistret enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i enskilda passärenden finns i 35 kap. 22 § OSL. Enligt 8 kap. 3 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte röjas för en utländsk myndighet om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten.

Uppgifter om t.ex. namn och födelsedatum är som huvudregel offentliga då de normalt är att anse som harmlösa (prop. 2003/04:93 s. 27). Det behövs därför inte någon reglering för att bryta sekretessen i förhållande till dessa uppgifter. För en ansiktsbild gäller däremot ett förstärkt sekretesskydd. Det innebär att en ansiktsbild omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (jfr 22 kap. 1 § andra stycket OSL). Eftersom direktivet innehåller en bestämmelse om uppgiftsutlämnande behöver en motsvarande bestämmelse införas i förordningen. Bestämmelsen innebär att det finns stöd för att en ansiktsbild ska lämnas ut till en bistående medlemsstat.

3.6 Beslut om utfärdande ska fattas inom två arbetsdagar

Förslag: Passmyndigheten ska fatta ett beslut om provisorisk EU-resehandling så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att samråd har skett med medborgarskapsmedlemsstaten. Om det finns särskilda skäl, ska tidsfristen få överskridas. Om en resehandling utfärdas, ska den genast överlämnas till sökanden.

Passmyndigheten ska efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats och överlämnats till sökanden sända en kopia av resehandlingen till medborgarskapsmedlemsstaten.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 4.3 i direktivet ska den bistående medlemsstaten så snart som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att sökandens medborgarskap har bekräftats förse sökanden med en provisorisk EU-resehandling. Den angivna tidsfristen får överskridas i motiverade fall (artikel 4.5). Bestämmelserna innebär att ett beslut i ärendet måste fattas inom samma tidsfrist. En bestämmelse som reglerar kravet på beslut och överlämnande inom viss tid bör införas i den nya förordningen. För att behålla viss flexibilitet bör det även, i linje med direktivet, införas en bestämmelse om undantag från den angivna tidsfristen om det finns särskilda skäl (jfr avsnitt 3.5). Som anges i avsnitt 3.5 kan exempel på särskilda skäl vara elavbrott som medför driftsstörningar i t.ex. telefon och internet, eller om den passmyndighet som mottar en ansökan om provisorisk EU-resehandling inte har nödvändig utrustning för att skriva ut resehandlingen.

Den medlemsstats myndighet som utfärdar den provisoriska EU-resehandlingen ska sända en fotokopia eller skannad kopia till sökandens medborgarskapsmedlemsstat (artikel 4.7 i direktivet). Artikeln är för svensk del relevant när en svensk passmyndighet har utfärdat och överlämnat en provisorisk EU-resehandling till en sökande. I sådana fall ska en kopia av handlingen i enlighet med direktivet översändas till sökandens medborgarskapsmedlemsstat. En bestämmelse som anger detta bör därför införas i den nya förordningen.

3.7 En provisorisk EU-resehandling ska ha en enhetlig utformning

Förslag: En provisorisk EU-resehandling ska bestå av ett enhetligt EU ETD-formulär och ett enhetligt EU ETD-klistermärke.

Skälen för förslaget: Artikel 8 i direktivet innehåller detaljerade bestämmelser om utformningen av den provisoriska EU-resehandlingen. Den provisoriska EU-resehandlingen ska bl.a. bestå av ett enhetligt EU ETD-formulär och ett enhetligt EU ETD-klistermärke. Formuläret och klistermärket ska vara förenliga med de specifikationer som anges i bilagorna I och II till direktivet och de ytterligare tekniska specifikationer som anges i artikel 9. En bestämmelse som tydliggör att den provisoriska EU-resehandlingen ska utformas enligt dessa format bör införas i den nya förordningen.

I avsnitt 3.13 föreslås att Regeringskansliet får meddela vissa verkställighetsföreskrifter.

3.8 Ett samråd ska ske innan en annan medlemsstat fattar ett beslut

Förslag: Ett samråd som initieras av en annan EU-medlemsstat ska ske med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller den passmyndighet som ansvarar för det land där ansökan har gjorts. Myndigheten ska så snart som möjligt och senast tre arbetsdagar efter det att uppgifter om sökanden har mottagits lämna besked om huruvida sökanden är medborgare i Sverige. Myndigheten ska också ange om Sverige medger eller invänder mot att en provisorisk EU-resehandling utfärdas.

Om det finns särskilda skäl, ska tidsfristen få överskridas. Om ett svar inte kan ges inom tidsfristen, ska myndigheten underrätta den bistående medlemsstaten om detta och när svaret kan lämnas.

Myndigheten får endast medge att en provisorisk EU-resehandling utfärdas till en svensk medborgare om de allmänna förutsättningarna för att utfärda en resehandling är uppfyllda.

I samband med samråd ska myndigheten till den bistående medlemsstaten på begäran lämna uppgifter om sökandens identitet och medborgarskap.

Skälen för förslaget

Samråd ska ske med Utrikesdepartementet eller en passmyndighet

En svensk medborgare kan ansöka om en provisorisk EU-resehandling vid alla medlemsländers ambassader i tredjeland. När medlemsstaten mottar ansökan måste den samråda med Sverige i egenskap av medborgarskapsmedlemsstat för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet. I enlighet med artikel 4.1 i direktivet bör det införas en bestämmelse om att ett samråd som initieras av en annan EU-medlemsstat ska ske med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller en passmyndighet (jfr artikel 10.2 i det konsulära direktivet).

Besked ska lämnas inom tre arbetsdagar

Enligt artikel 4.3 i direktivet ska medborgarskapsmedlemsstaten, så snart som möjligt och senast tre arbetsdagar efter mottagandet av den information som krävs för att kontrollera sökandens medborgarskap och identitet, besvara samrådet i enlighet med artikel 10.3 i det konsulära direktivet och bekräfta om sökanden är medborgare i medlemsstaten. Om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot utfärdandet en provisorisk EU-resehandling ska den informera den bistående medlemsstaten om detta (artikel 4.4 i direktivet). I motiverade fall får medlemsstaterna överskrida den nämnda tidsfristen (artikel 4.5). Om medborgarskapsmedlemsstaten inte kan svara inom tidsfristen ska den inom denna period informera den bistående medlemsstaten och lämna en uppskattning om när svaret kan väntas (artikel 4.3).

I enlighet med direktivet bör det införas en bestämmelse om att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller passmyndigheten senast tre arbetsdagar efter det att uppgifter om sökanden har mottagits ska lämna besked till den bistående medlemsstaten om huruvida sökanden är svensk medborgare. Det bör också införas en bestämmelse om att myndigheten ska ange om Sverige medger eller invänder mot att en provisorisk EU-resehandling utfärdas. Det bör vidare införas en bestämmelse om att tidsfristen får överskridas om det finns särskilda skäl (jfr avsnitt 3.5), och en bestämmelse om en informationsskyldighet i de fall besked inte kan lämnas inom tidsfristen. Exempel på särskilda skäl som kan ge upphov till en fördröj-

ning kan i likhet med i avsnitt 3.5 och 3.6 vara ett elavbrott som medför driftsstörningar i telefon och internet. Ett annat exempel som kan leda till fördröjning i hanteringen kan vara om den passmyndighet som tillfrågas saknar tillgång till passregistret vilket innebär att myndigheten måste vända sig till en annan passmyndighet eller Regeringskansliet för att få del av relevanta uppgifter.

Ett medgivande ska endast få lämnas för att utfärda en provisorisk EU-resehandling till en svensk medborgare

Om medborgarskapsmedlemsstaten invänder mot utfärdandet av en provisorisk EU-resehandling till en av dess medborgare ska den informera den bistående medlemsstaten. I så fall ska den provisoriska EU-resehandlingen inte utfärdas och medborgarskapsmedlemsstaten ska ta på sig ansvaret för att tillhandahålla konsulärt skydd till sin medborgare i enlighet med sina rättsliga förpliktelser och praxis (artikel 4.4).

Enligt den nuvarande förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling kan en diplomatisk eller konsulär representation för en annan medlemsstat i EU om de allmänna förutsättningarna är uppfyllda utfärda en provisorisk resehandling till en svensk medborgare. Tillstånd till att utfärda resehandlingen meddelas av en svensk passmyndighet utom riket (5 § förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling).

Sverige har alltså i samband med att beslut 96/409/GUSP genomfördes i svensk rätt valt att lämna medgivande bara då det rör sig om en svensk medborgare vars pass kommit bort, blivit stulet eller förstört eller av någon annan orsak inte är tillgängligt. Det har inte framkommit något behov av att nu avvika från det ställningstagandet. Det bör därför, i överensstämmelse med direktivet, införas en bestämmelse om att Utrikesdepartementet eller passmyndigheten endast får medge att en provisorisk EU-resehandling utfärdas till en svensk medborgare som uppfyller de allmänna förutsättningarna enligt förslaget i avsnitt 3.2 för att utfärda en resehandling. Ordningen harmonierar med förslaget om att Sverige i egenskap av bistående medlemsstat endast ska utfärda en provisorisk EU-resehandling till andra EU-medborgare. Det behövs inte någon särskild reglering om att Sverige i de fall det görs en invändning mot utfärdande är skyldig att tillhandahålla konsulärt skydd. Ett sådant

ansvar följer nämligen redan bl.a. av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

I samband med samråd ska den bistående medlemsstaten få vissa uppgifter

Enligt artikel 4.3 i direktivet ska medborgarskapsmedlemstaten besvara samråd i enlighet med artikel 10.3 i det konsulära direktivet och bekräfta om sökanden är medborgare i medlemsstaten. Av artikel 10.3 i det konsulära direktivet framgår att den medlemsstat där sökanden är medborgare på begäran ska förse den bistående medlemsstatens utrikesministerium eller behöriga ambassad eller konsulat med all relevant information i det berörda fallet.

Detta innebär för svensk del att Utrikesdepartementet eller den passmyndighet som ansvarar för det land där ansökan har gjorts ska bekräfta om sökanden är medborgare i Sverige eller inte. För att besvara förfrågan behöver Utrikesdepartementet eller passmyndigheten på begäran kunna lämna ut uppgifter om sökandens identitet och medborgarskap till den bistående medlemsstaten. Det kan exempelvis handla om namn, personnummer, kopior på tidigare pass och ansiktsbild. En bestämmelse om att sådana uppgifter på begäran ska lämnas ut bör införas i den nya förordningen. En sådan reglering av uppgiftsutlämnande behövs även med hänsyn till bestämmelser om sekretess, se avsnitt 3.5.

3.9 Det behövs särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter

Förslag: Personuppgifter ska endast få behandlas för vissa ändamål.

Innehavaren av en provisorisk EU-resehandling ska ha rätt att kontrollera de uppgifter som finns i resehandlingen och vid behov, om det är lämpligt, få en ny resehandling.

Passmyndigheten ska lagra en fotokopia av varje provisorisk EU-resehandling som den har utfärdat.

Om Sverige är bistående medlemsstat, ska sökandens personuppgifter inte få behandlas längre än 180 dagar efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats.

Om Sverige är medborgarskapsmedlemsstat, ska sökandens personuppgifter inte få behandlas längre än två år efter det att den provisoriska EU-resehandlingen har utfärdats.

Begränsningarna av hur länge personuppgifter ska få behandlas ska inte hindra att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Skälen för förslaget

Personuppgifter som behandlas

Förslagen i denna promemoria innebär att personuppgifter kommer att behöva behandlas av Utrikesdepartementet och passmyndigheter, bl.a. i samband med kontroll av en sökandes identitet, utlämnande av uppgifter om sökanden till en annan medlemsstat samt lagring av de uppgifter som anges i resehandlingen. Förslagen innebär dock inte någon utökad personuppgiftsbehandling jämfört med vad som följer av dagens reglering om provisoriska resehandlingar.

Utrikesdepartementet och passmyndigheterna behandlar ett förhållandevis stort antal personuppgifter inom ramen för dagens hantering av provisoriska resehandlingar. Personuppgifter behandlas när enskilda ärenden handläggs. Det handlar t.ex. om sökandens fullständiga namn, nationalitet, födelsedatum och kön samt ansiktsbild. Vid sidan av handläggningen behandlas personuppgifter i passregistret. I passregistret finns uppgifter om typ av pass, passnummer, innehavarens personnummer, kön, fullständiga namn och fotografi. Sådana uppgifter kommer också att hanteras inom ramen för den nya förordningen.

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning, och lagen (2018:218) med

kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), som kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1 c). Vidare ska de behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (artikel 5.1 f). Av artikel 6 framgår att all behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund. Utan en rättslig grund är behandlingen inte tillåten. Rättslig grund finns bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Det är möjligt att komplettera dataskyddsförordningen med särskild unionslagstiftning eller nationella bestämmelser till den del dataskyddsförordningen uttryckligen tillåter det. Sådan speciallagstiftning bör dock vara begränsad till nödvändiga bestämmelser. Behovet av speciallagstiftning måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar.

Den behandling av personuppgifter som Utrikesdepartementet och passmyndigheterna utför inom ramen för passverksamheten omfattas av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde (Ds 2019:5 s. 78). Det medför att även dataskyddslagen gäller för hanteringen av uppgifterna. Tillsammans bildar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen, med anslutande föreskrifter i förordning, det generella regelverk som passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska följa när de behandlar personuppgifter inom ramen för sin passverksamhet. Det regelverket kommer även att vara tillämpligt på personuppgiftsbehandling i verksamhet som omfattas av den nya förordningen om provisoriska EU-resehandlingar.

Det finns ingen särskild registerförfattning för behandling av personuppgifter i passverksamheten

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och även till förordningar. Avvikande bestämmelser i en annan författning har alltså företräde framför dataskyddslagen. Även den förordning som ansluter till dataskyddslagen är subsidiär.

Någon särskild registerförfattning för den behandling av personuppgifter som förekommer i passverksamheten finns dock inte i dag. Dataskyddslagens regler är alltså relevanta för passverksamheten. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tillsyn, skadestånd och överklagande.

Det finns en rättslig grund för behandlingen

Enligt EU:s dataskyddsförordning ska varje personuppgiftsbehandling vila på en rättslig grund. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. I artikel 6.1 e anges att behandling av personuppgifter är laglig om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uppgiften eller myndighetsutövningen ska enligt artikel 6.3 vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e bl.a. om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Personuppgifter får också behandlas med stöd av artikel 6.1 e om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Behandlingen av personuppgifter i verksamhet med pass, inklusive den provisoriska EU-resehandlingen, är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det gäller både den behandling som utförs inom ramen för enskilda ärenden och den som sker i Polismyndighetens register. Handläggningen av dessa ärenden innefattar vidare myndighetsutövning och behandlingen är därför nödvändig även som ett led i myndighetsutövning. Myndigheternas personuppgiftsbehandling har också stöd i artikel 6.1 c, där det anges att behandling är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Detta kan vara fallet t.ex. när personuppgifter lämnas ut enligt den nya förordningen.

Den behandling av personuppgifter som passmyndigheterna och Utrikesdepartementet utför och kommer att utföra i verksamheten med provisoriska EU-resehandlingar bedöms sammanfattningsvis ha rättslig grund enligt artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Direktivet innehåller särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter

Artikel 15 i direktivet innehåller flera bestämmelser som syftar till att skydda personuppgifter. I direktivet konstateras att EU:s dataskyddsförordning bör tillämpas på den behandling av personuppgifter som utförs av medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet. Systemet med provisoriska EU-resehandlingar kräver behandling av de personuppgifter som är nödvändiga för att kontrollera sökandens identitet och skriva ut det enhetliga EU ETD-klistermärket. Dessutom konstateras det i direktivet att det är nödvändigt att specificera vilka skyddsåtgärder som tillämpas på de personuppgifter som behandlas, t.ex. den maximala lagringsperioden för de personuppgifter som samlas in. En maximal lagringsperiod på 180 dagar för den bistående medlemsstaten och två år för medborgarskapsmedlemsstaten är nödvändigt för att säkerställa uttag av tillämpliga avgifter och för att förhindra eventuellt missbruk eller andra bedrägerier (skäl 21).

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på behandlingen men med hänsyn till bestämmelserna i artikel 15 i direktivet bör det införas särskilda bestämmelser som bl.a. kompletterar den allmänna dataskyddsregleringen genom precisering. Skälen för varje enskilt förslag redovisas nedan.

Det behövs en ändamålsbestämmelse

Av artikel 15.1 i direktivet framgår att personuppgifter som behandlas vid tillämpning av direktivet, inbegripet en ansiktsbild eller ett fotografi av sökanden i enlighet med artikel 4.2, endast får användas för att kontrollera sökandens identitet i enlighet med det förfarande som anges i artikel 4, trycka det enhetliga EU ETD-klistermärket och underlätta sökandens resa. Den bistående medlemsstaten och medborgarskapsmedlemsstaten ska säkerställa lämpligt skydd av personuppgifter.

Med hänsyn till bestämmelsens förpliktande karaktär bör det införas en motsvarande ändamålsbestämmelse i den nya förordningen. Genom en sådan ändamålsbestämmelse blir det tydligt vilken behandling av personuppgifter som är tillåten.

Det behövs en bestämmelse om tillgång till personuppgifter

Av artikel 15.2 i direktivet framgår att en sökande till vilken en provisorisk EU-resehandling utfärdas, utan att det påverkar tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning, ska ha rätt att kontrollera de personuppgifter som finns i den provisoriska EU-resehandlingen och, när det är lämpligt, begära att ändringar ska göras genom att en ny handling utfärdas.

Enligt artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning har den registrerade rätt att av den personuppgiftsansvarige att få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till uppgifterna. I artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om att den registrerade ska ha rätt att av den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade. Med beaktande av ändamålet med behandlingen ska den registrerade ha rätt att komplettera ofullständiga personuppgifter, bl.a. genom att tillhandahålla ett kompletterande utlåtande.

Bestämmelserna i artikel 15.2 i direktivet om rätten att kontrollera resehandlingens riktighet och vid behov få en ny resehandling konkretiserar de rättigheter som följer av artiklarna 15 och 16 i EU:s dataskyddsförordning. En mer preciserad bestämmelse gör det tydligare för sökanden vilka rättigheter som han eller hon har inom ramen för verksamheten med en provisorisk EU-resehandling. Mot den bakgrunden bör det införas bestämmelser i enlighet med artikel 15.2 i direktivet.

Det behövs bestämmelser om lagring och längsta tid för behandling av uppgifter

Av artikel 4.7 i direktivet framgår att den myndighet i en medlemsstat som utfärdar den provisoriska EU-resehandlingen ska lagra en fotokopia eller skannad kopia av varje EU-resehandling. En bestämmelse som reglerar detta bör införas i den nya förordningen.

Enligt artikel 15.4 i direktivet får den bistående medlemsstaten och medborgarskapsmedlemsstaten endast lagra en sökandes personuppgifter så länge det är nödvändigt, inklusive uttag av de avgifter som nämns i artikel 5 i direktivet. Personuppgifterna får under inga omständigheter lagras längre än 180 dagar av den bistående medlemsstaten eller längre än två år av medborgarskaps-

medlemsstaten. Efter lagringsperiodens utgång ska sökandens personuppgifter raderas.

Artikel 15.4 i direktivet träffar för svensk del en situation där en passmyndighet utfärdar en provisorisk EU-resehandling till en icke-företräd medborgare. Artikel 15.4 i direktivet träffar vidare en situation där Utrikesdepartementet eller en passmyndighet i egenskap av medborgarskapsmedlemsstat på begäran av en annan EU-medlemsstats myndighet har lämnat ut personuppgifter om en svensk medborgare.

En av de grundläggande principerna för dataskydd är principen om lagringsminimering. Enligt denna princip får personuppgifter inte lagras under en längre tid än som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Personuppgifter ska raderas när de inte längre behövs. Genom att begränsa lagringstiden kan den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär minska. En bestämmelse som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed ofta en skyddsåtgärd.

Artikel 15.4 i direktivet avviker visserligen inte från bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning men innehåller mer detaljerade regler om lagringstider. Med hänsyn till att direktivet innebär en skyldighet att radera uppgifterna efter en viss tid motiverar det särskilda bestämmelser om lagringstider. Bestämmelser som möjliggör lagring av personuppgifter efter det att en resehandling har utfärdats är också nödvändigt för att förhindra missbruk av resehandlingar, vilket är ett av direktivets främsta syften (skäl 3 och 23).

Regleringen i artikel 15.4 tar sikte på skyddet för den personliga integriteten och ändamålen med behandlingen. Sedan ikraftträdandet av EU:s dataskyddsförordning har det skett en viss förändring i terminologin i registerförfattningar genom att uttrycket ”längsta tid för behandling” används när bestämmelserna tar sikte på skyddet för den personliga integriteten och ändamålen med behandlingen (jfr 20 § lagen [2021:319] om Transportstyrelsens olycksdatabas, 7 kap. 8 § lagen [2021:890] om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen [2023:457] om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten). Mot den bakgrunden bör det införas särskilda bestämmelser om lagringstider med användning av uttrycket ”längsta tid för behandling”.

Principen om lagringsminimering hindrar inte att personuppgifter lagras under längre perioder om personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål (artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Att personuppgifter upphör att behandlas innebär inte att handlingar gallras, dvs. förstörs. Allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande arkivrättsligt regelverk ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav. För att tydliggöra att personuppgifter får arkiveras när den längsta tiden för behandling inom ramen för ett ärende om en provisorisk EU-resehandling har passerat bör det införas en bestämmelse om att begränsningarna av hur länge personuppgifter ska få behandlas inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

I övrigt behövs inga ytterligare bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

3.10 En avgift ska tas ut av sökanden

Förslag: För utfärdande av en provisorisk EU-resehandling ska en avgift få tas ut av sökanden.

Skälen för förslaget: I artikel 5.1 i direktivet anges att den bistående medlemsstaten av sökanden ska ta ut sådana avgifter som den tar ut av sina egna medborgare för utfärdande av nationella provisoriska handlingar. Artikel 5.2 i direktivet ger medlemsstaterna handlingsutrymme genom att det går att avstå från att ta ut avgifterna i allmänhet eller i särskilda situationer som den fastställer.

Enligt 4 § förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling får en avgift tas ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Enligt bilagan till den sist nämnda förordningen tas samma avgift ut för ett nationellt provisoriskt pass som för Europeiska unionens provisoriska resehandling.

I överensstämmelse med direktivet och nuvarande reglering bör en avgift normalt tas ut av sökanden. Det kan av sociala eller humanitära skäl dock vara orimligt att i vissa fall ta ut en avgift för utfärdande av en provisorisk EU-resehandling, t.ex. i samband med en brådskande evakuering från ett krisområde. Mot den bakgrunden bör det finnas en möjlighet för passmyndigheten att avstå från att ta

ut en avgift. En bestämmelse bör därför införas som anger att det får tas ut en avgift enligt förordningen om avgifter vid utlandsmyndigheter.

3.11 Den provisoriska EU-resehandlingen ska förstöras efter användning

Förslag: Innehavaren av en provisorisk EU-resehandling ska vid ankomsten till en slutdestination i Sverige lämna in resehandlingen till Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om en provisorisk EU-resehandling som har lämnats in och därefter, utan dröjsmål, förstöra den.

Efter att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har underrättat passmyndigheten om att en provisorisk EU-resehandling har lämnats in ska passmyndigheten utan dröjsmål förstöra kopian av resehandlingen.

Skälen för förslaget: Mottagaren av en provisorisk EU-resehandling ska uppmanas att lämna tillbaka den, oavsett om giltighetstiden har löpt ut eller inte, vid ankomsten till slutdestinationen (artikel 4.8 i direktivet). Återlämnande kan t.ex. ske till gränsbevakningstjänstemän eller till de myndigheter som ansvarar för att utfärda pass (skäl 6). Kommissionen får anta genomförandeakter om upprättande av ett standardformulär för ansökningar om provisoriska EU-resehandlingar, vilket ska innehålla information om skyldigheten att lämna tillbaka den provisoriska EU-resehandlingen vid ankomsten (artikel 4.9). Medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga provisoriska EU-resehandlingar som återlämnats och kopior av dessa förstörs så snart som möjligt (artikel 15.5).

I linje med direktivet bör det införas en bestämmelse om att innehavaren av en provisorisk EU-resehandling vid ankomsten till en slutdestination i Sverige ska ha en skyldighet att lämna in resehandlingen. Frågan är vilken myndighet som ska ansvara för att ta emot och förstöra de provisoriska EU-resehandlingarna som ges in. Polismyndigheten är i egenskap av passmyndighet inom Sverige ansvarig för att ta emot och förstöra bl.a. pass och provisoriska pass (13 och 28 §§ passförordningen jämfört med 2 § passlagen). Polismyndig-

heten har alltså redan i dag ett utarbetat system för att ta hand om resehandlingar. Det är därför lämpligt att myndigheten även ansvarar för att ta emot och förstöra provisoriska EU-resehandlingar. Resehandlingen bör antingen kunna ges in på en polisstation eller skickas till myndigheten. Att sökanden har en skyldighet att lämna in resehandlingen vid ankomsten till slutdestinationen bör framgå av de standardformulär för ansökan som avses tas fram. För att förse innehavaren med nödvändig information bör Sverige i egenskap av medborgarskapsmedlemsstat i samband med samråd informera den bistående medlemsstaten om var den provisoriska EU-resehandlingen ska återlämnas. Denna information bör sedan vidarebefordras av den bistående medlemsstaten till innehavaren av resehandlingen. För att säkerställa att också kopior av resehandlingen förstörs bör det införas en bestämmelse i den nya förordningen om att Polismyndigheten ska underrätta Utrikesdepartementet om att en provisorisk EU-resehandling har lämnats in. Utrikesdepartementet ska därefter underrätta den berörda passmyndigheten om att resehandlingen har lämnats in. Passmyndigheten bör i sin tur ansvara för att förstöra kopian av resehandlingen.

I avsnitt 3.13 föreslås att Utrikesdepartementet får meddela vissa verkställighetsföreskrifter.

3.12 Sökanden har ett ersättningsansvar

Förslag: En bestämmelse som anger att det i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd finns bestämmelser om återbetalnings- och ersättningsskyldighet ska införas i förordningen om en provisorisk EU-resehandling.

Skälen för förslaget: Av artikel 5.3 i direktivet framgår att sökande som inte kan betala tillämpliga avgifter till den bistående medlemsstaten när de lämnar in sin ansökan ska åta sig att till sin medborgarskapsmedlemsstat återbetala sådana avgifter med användning av visst standardformulär. I sådana fall ska artiklarna 14.2 och 15 i det konsulära direktivet tillämpas. Enligt artikel 14.2 får den bistående medlemsstaten begära ersättning av kostnaderna från den medlemsstat som den icke-företrädde medborgaren är medborgare i. Artikel 15 innehåller bestämmelser om ett förenklat förfarande i kristider för ersättning av kostnader.

Artikel 5.3 i direktivet träffar för svensk del en situation där en svensk medborgare inte kan betala avgifter till en annan medlemsstat för utfärdande av en provisorisk EU-resehandling.

Den provisoriska EU-resehandlingen är en del av det konsulära skyddet och således också en form av konsulärt bistånd. De bestämmelser i det konsulära direktivet som gäller de ekonomiska förfarandena har genomförts i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd i samband med det nationella genomförandet av det konsulära direktivet. Enligt 3 § denna lag ska konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas till bl.a. svenska medborgare som är bosatta i Sverige. Om det finns särskilda skäl för det, kan sådant bistånd även lämnas till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige (4 §). Den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp, har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas (6 §). Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 6 § ska betala tillbaka biståndet till staten (9 §). Det innebär alltså att om Sverige har ersatt en annan medlemsstat i EU för kostnader för avgift för utfärdande av en provisorisk EU-resehandling har den svenska medborgaren i enlighet med lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd en skyldighet att återbetala avgiften. Det finns således redan en ersättningskyldighet för enskilda för kostnader för en provisorisk EU-resehandling. Av tydlighetsskäl bör det införas en bestämmelse i förordningen som upplyser om att lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd ska tillämpas.

3.13 Mer detaljerade bestämmelser regleras i verkställighetsföreskrifter

Förslag: Regeringskansliet ska få meddela föreskrifter om verkställigheten av den nya förordningen.

Skälen för förslaget: Mer detaljerade bestämmelser som följer av direktivet bör regleras i verkställighetsföreskrifter på lägre nivå än förordning. Sådana kan meddelas för till exempel ansökan och standarder för ansiktsbilder som ges in i samband med en ansökan (avsnitt 3.4), beräkningen av giltighetstiden för den provisoriska EU-resehandlingen (avsnitt 3.3), utformningen av resehandlingen

(avsnitt 3.7) och bestämmelser om inlämning och förstöring av resehandlingen (avsnitt 3.11). I den nya förordningen bör det därför finnas en bestämmelse om att Regeringskansliet får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förordningen och övriga förordningsförslag ska träda i kraft den 9 december 2025. Vid samma tidpunkt ska förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling upphävas.

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Direktivet trädde i kraft den 20 juni 2019 (jfr artikel 20 i direktivet). Medlemsstaterna ska senast 24 månader efter antagandet av de ytterligare tekniska specifikationer som anges i artikel 9 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser fr.o.m. 36 månader efter antagandet av de ytterligare tekniska specifikationerna (artikel 19.1 i direktivet). I genomförandebeslut (EU) 2022/2452 av den 8 december 2022 om ytterligare tekniska specifikationer för den provisoriska EU-resehandlingen fastställdes dessa specifikationer. Mot den bakgrunden behöver beslut om den nya förordningen och övriga förordningsförslag fattas och publiceras senast den 9 december 2024. Direktivet ska dock börja tillämpas i EU:s medlemsstater den 9 december 2025. Därför föreslås den nya förordningen och övriga förordningsförslag träda i kraft det datumet. Vid samma tidpunkt bör förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling upphöra att gälla.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

5 Konsekvenser

Bedömning: Regeringskansliets och passmyndigheternas verksamhet kommer att behöva anpassas till det nya regelverket. För myndigheterna innebär förslagen marginella kostnader för uppstart som inte är större än att de ryms inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar. Eventuella kostnader för Polismyndigheten bedöms rymmas inom myndighetens ekonomiska ramar.

Förslagen har brottsförebyggande effekt och bör stärka säkerheten inom EU och vid EU:s gränser.

Förslagen underlättar för EU-medborgare att få en provisorisk EU-resehandling utfärdad, vilket gör att de lättare kan återvända hem.

Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Skälen för bedömningen

Förslagen har en brottsförebyggande effekt och bör stärka säkerheten inom EU

Förslagen i promemorian moderniserar reglerna om provisoriska EU-resehandlingar för icke-företrädde medborgare, bl.a. genom en enhetlig utformning av resehandlingen som grundar sig på förbättrade säkerhetsdetaljer. En säkrare provisorisk EU-resehandling bör bidra till ökad säkerhet inom EU och vid EU:s gränser. Förslagen bör ge goda förutsättningar att minska risken för att falska resehandlingar används och att personer som inte har rätt att resa in

i EU gör det, vilket innebär att förslagen har en brottsförebyggande effekt.

Ekonomiska konsekvenser för myndigheter

Regeringskansliet påverkas av förslagen i denna promemoria genom att verksamheten kommer att behöva anpassas till det nya regelverket. Den nya provisoriska EU-resehandlingen ska bestå av ett enhetligt EU ETD-formulär och ett enhetligt EU ETD-klistermärke. Det är passmyndigheterna, dvs. ambassader och konsulat, som även framöver kommer att utfärda provisoriska EU-resehandlingar. För att passmyndigheterna ska kunna skriva ut det enhetliga klistermärket krävs att vissa datatekniska ändringar görs, dvs. det behöver tas fram en ny mjukvara. Utvecklingen av denna mjukvara kan medföra vissa uppstartskostnader. Det bedöms dock inte innebära mer än marginellt ökade kostnader för Regeringskansliet som inte är större än att de ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Det föreslagna regelverket innebär vidare viss administration som avser utfärdandet av resehandlingarna samt avgifter för beställning av det enhetliga EU ETD-klistermärket och formuläret. Passmyndigheterna kommer troligtvis även i fortsättningen att utfärda ungefär lika många provisoriska EU-resehandlingar som i dag. Förslagen i promemorian innebär därför inte några andra kostnadsökningar för passmyndigheterna.

Polismyndigheten föreslås få i uppgift att ta emot och förstöra de provisoriska EU-resehandlingar som lämnas in vid ankomst till Sverige. Det finns ingen statistik över hur många provisoriska EU-resehandlingar som utfärdas till icke-företrädde svenska medborgare. Antalet bedöms dock vara relativt lågt och förslagen väntas inte föranleda någon avsevärd ökning. Det kommer alltså endast vara ett mindre antal resehandlingar som lämnas in till Polismyndigheten. De eventuella kostnader som kan uppstå till följd av förslagen i denna promemoria bör således vara av mindre omfattning och rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Beslut i ärenden om provisoriska EU-resehandlingar kommer, i likhet med vad som gäller i dag, kunna överklagas till förvaltningsdomstol (27 § passlagen). Förslagen i promemorian bedöms inte

leda till någon avsevärd ökning av antalet ärenden om provisoriska EU-resehandlingar. Förslagen väntas därför inte innebära några kostnadsökningar för domstolarna utan ryms inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för enskilda

En säkrare provisorisk EU-resehandling kan minska risken för att unionsmedborgare nekas att transitera genom tredjeländer. En enhetlig grund för utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar med tydliga regler för samordning och samarbete mellan medlemsstaterna och tidsfrister för förfarandet bör bidra till en bättre enhetlighet inom EU:s medlemsstater. En ny provisorisk EU-resehandling enligt en förlaga som är gemensam för alla medlemsstater bör underlätta för icke-företrädde medborgare att utöva sin rätt till konsulärt skydd genom utfärdande av en provisorisk EU-resehandling på ett effektivt sätt och i en säkrare miljö. Detta gör att de lättare kan återvända hem.

Det informationsutbyte som ska ske enligt förslagen i promemorian innebär att personuppgifter kommer att utbytas mellan olika länder, vilket innebär ett visst intrång i den personliga integriteten för de enskilda som berörs. Det rör sig dock endast om sådana uppgifter som redan i dag utbyts med stöd av beslut 96/409/GUSP. Ett ändamålsenligt skydd för personuppgifterna säkerställs genom det tillämpliga dataskyddsrättsliga regelverket samt de bestämmelser om skydd av personuppgifter som föreslås i denna promemoria. Förslagen förväntas därför inte innebära ett ökat integritetsintrång eller andra konsekvenser för enskilda.

Övriga konsekvenser

Förslagen har inte några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. De har inte heller betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.