

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-02-15

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Lars Wennerström.

Ökad säkerhet i pass m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i passlagen (1978:302),
2. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Märten Unbeck.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i passlagen

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås vissa ändringar i passlagen samt de följande ändringar som detta medför i annan lagstiftning. Ändringarna i passlagen syftar dels till att höja säkerheten i pass, dels till att begränsa möjligheten för personer som dömts till en straffrättslig påföljd

att erhålla och inneha pass. I förstnämnda hänseende är ändringarna en följd av rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna, en förordning som bl.a. föreskriver att pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna skall innefatta ett lagringsmedium, som skall innehålla en ansiktsbild. I lagrådsremissen föreslås i detta avseende bl.a. att en passökande, som underlag för s.k. biometrisk information i passet, skall vara skyldig att hos en passmyndighet ta en bild i digitalt format av sitt ansikte. De biometriska data som tas fram ur ansiktsbilden får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling och dessa data skall även omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Med den utformning förslaget, i vad det avser en förhöjning av säkerheten i pass fått, kan förslaget ur integritetssynpunkt i princip inte på något avgörande sätt anses skilja sig från de krav som i dag uppställs för att en passökande skall kunna erhålla ett pass. Även de föreslagna ändringarna i passlagen som tar sikte på att i vissa fall begränsa möjligheten att erhålla och inneha pass får anses väl avvägda. Lagrådet har därför i sig inte några principiella invändningar mot det i lagrådsremissen framlagda förslaget till ändringar i passlagen, utan vill endast framföra följande erinringar mot enskildheter i förslaget.

7 och 12 §§

I 7 § regleras de fall då en passansökan skall avslås. Till de redan gällande fallen har fogats ytterligare tre situationer. Som punkt 6 upp-tas att sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda på-följden är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt fri-

givits. Enligt punkt 7 skall ansökan avslås om sökanden genomgår slutna ungdomsvård och den sammanlagda påföljden är vård i minst ett år. Slutligen upptas i punkt 8 att sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

I 12 § föreslås att passmyndigheten skall återkalla gällande pass för den passinnehavare som befinner sig i någon av de angivna situationerna; dessa upptas som punkterna 5, 6 och 7 och har i övrigt samma lydelse som de i 7 § föreslagna punkterna.

I motiveringen till de föreslagna nya punkterna har anförts flera skäl för att införa dem. Dessa kan enligt Lagrådets mening, särskilt med hänsyn till att den enskildes rörelsefrihet begränsas endast vid längre av domstol ådömda frihetsberövanden, godtas.

Om emellertid, som anføres i remissen och som får anses rimligt, i den tid som vid fängelsestraff skall vara avgörande – minst ett år – skall ingå även förverkad villkorligt medgiven frihet är lokutionen påföljd inte riktig.

Villkorligt medgiven frihet som förverkats utgör inte någon påföljd utan är en rättsföljd, jfr 1 kap. 3 § brottsbalken. En justering av texten måste därför ske. Ett flertal skrivningar kan tänkas, såsom en hänvisning till 20 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., en uteslutning av orden ”och den sammanlagda påföljden är” eller en återgång till promemorians förslag till lagtext i denna del.

Lagrådet vill emellertid förorda att 7 § punkten 6 – och för likformighetens skull punkten 7 – ges följande lydelse:

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

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

Samma lydelse bör då införas i 12 § punkterna 5 och 6 avseende passinnehavare.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Vad gäller de ändringar som aktualiseras i sekretesslagen vill Lagrådet dock göra följande påpekanden. Förslaget till ändring i sekretesslagen reglerar, med bortseende från en redaktionell ändring, endast frågan om vilken sekretess som bör gälla i ärenden enligt passlagen. Regeringen har vidare i lagrådsremissen (avsnitt 6.4) uttalat att frågan om sekretess inte blir aktuell för det underlag som, efter bearbetning av passtillverkaren, resulterar i det färdiga passet och inte heller för passet och minnesenheten i passet som innehåller det biometriska underlaget när passet, enligt förslaget till ändring i passlagen, skall förvaras av en kriminalvårdsanstalt eller när personal på ett särskilt ungdomshem hindrar den dömda att disponera passet. Motivet härför anges vara i först nämnda fall att det underlag som, inklusive de biometriska data som tas fram, tillställs passtillverkare enligt regeringens bedömning får ses som en mellanprodukt där de biometriska data som tas fram inte arkiveras utan omedelbart förstörs när passet lämnas ut medan i sistnämnda fall det inte blir fråga om någon till berörd myndighet inkommen handling. Inte i något fall blir det således enligt regeringens bedömning fråga om handlingar som kan betraktas som allmänna handlingar.

Lagrådet gör vad gäller behovet av särskilt sekretesskydd för det underlag som tas fram för bearbetning av en passtillverkare samma bedömning som regeringen.

Beträffande behovet av sekretesskydd för en passhandling tillhör den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller i särskilt ungdomshem uppkommer i första hand frågan om passhandlingen i en sådan situation kan anses som en till berörd myndighet inkommen handling.

En handling är att se som allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt bl.a. 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen är att se som inkommen dit. Handlingen anses därvid i princip alltid inkommen till en myndighet när den anlänt dit från en enskild person eller en myndighet som är att betrakta som självständig i förhållande till den myndighet dit handlingen anlänt, detta oavsett under vilka omständigheter den anlänt dit (jfr dock vad som gäller för s.k. mellanprodukter, prop. 1975/76:160 s. 137 och RÅ 1996 ref. 19 där handling som översänts till domstol för prövning i ett sekretessmål av om handlingen var allmän inte ansågs inkommen till domstolen i den mening som avsågs med detta uttryck i tryckfrihetsförordningen). När en myndighet därför givits befogenhet att som ett led i sin myndighetsutövning och ärendehantering omhänderta och förvara en enskild person tillhörig handling kommer handlingen i princip att utgöra en allmän handling (jfr RÅ 1990 not.147 som avsåg en i beslag tagen dagbok).

För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt gäller att den intagne under verkställigheten får inneha personliga tillhörigheter i den mån det kan ske utan olägenhet (se 24 § lagen om kriminalvård i anstalt). Tillhörigheter som den intagne inte får inneha förvaras av anstalten men disponeras i princip av den intagne. Denne kan således begära att de skickas till en anhörig eller kräva att få med sig tillhörigheterna

vid permissioner eller andra utevistelser (se Justitieombudsmannens beslut den 19 augusti 1977 i ärende dnr 1365-1977).

Vid lagrådsföredragningen har upplysts att avsikten nu inte är annan än att begränsa dispositionsrätten till pass som medtagits till anstalten och där förvaras avskilt för den intagnes räkning tillsammans med övriga personliga tillhörigheter som denne inte får inneha under verkställigheten. Mot bakgrund härav finner Lagrådet i likhet med regeringen att pass tillhörigt den som är intagen på en kriminalvårdsanstalt och där förvaras för den intagnes räkning, även om den intagnes dispositionsrätt till passet kan vara begränsad, inte är att anse som en till anstalten i tryckfrihetsförordningens mening inkommen handling. Motsvarande får anses gälla för passhandling som personalen på ett ungdomshem i förekommande fall hindrar den dömde att disponera.

Regeringen har slutligen i detta sammanhang uttalat att några särskilda sekretessbestämmelser inte erfordras för de digitala passbilder som kommer att införas i passregistret eftersom också dessa bilder kommer att omfattas av det sekretesskydd i 7 kap. 15 § sekretesslagen och 1 b § sekretessförordningen (1980:657) som gäller för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde. Lagrådet kan ansluta sig även till denna bedömning av regeringen men vill i sammanhanget påtala behovet av en närmare författningsreglering av passregistret än den nu mycket fragmentariska reglering som finns.