

FÖRETAGAROMBUDSMANNEN

Stiftelsen Den Nya Valfärden
Danderydsgatan 10
Box 5625
114 86 Stockholm

PROMEMORIA

Datum 2005-06-10
Ärende FO 2005-002
PM nr 2 (slutlig bedömning)
Utredare Märten Hylltner

Utredning avseende proposition 2004/05:119, Ökad säkerhet i pass m.m.

Bakgrund

Säkerhetsfrågor när det gäller pass och andra resehandlingar har på senare år blivit alltmer aktuella och förfalskning samt missbruk av pass och andra resehandlingar utgör ett allvarligt problem, både nationellt och internationellt.

FN-organet International Civil Aviation Organisation (ICAO) antog i maj 2003 en rekommendation till sina 188 medlemsländer angående utformning av pass. Även inom EU har det under en tid pågått ett arbete avseende utformningen av pass. Detta arbete har mynnat ut i Rådets förordning (EG) nr 2254/04 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometri i pass och resedokument.¹ Vidare kan nämnas att USA, som villkor för viseringsfrihet, kommer att kräva att pass utfärdade från och med den 26 oktober 2005 är utformade i enlighet med ICAO:s rekommendationer.

Gällande reglering

I 6 § passlagen (1978:302) anges bland annat följande. Passansökan görs hos passmyndighet. Ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen, om annat ej följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

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

I 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om passhantering vid polismyndigheterna (RPSFS 2001:3) anges följande. Ett fotografi som ges in vid ansökan skall uppfylla följande krav.

1. Fotografiet får vara högst ett år gammalt.
2. Ansiktet skall vara avbildat snett framifrån. Hela huvudet skall vara synligt och får inte vara vridet åt sidan mer än att båda ögonen är helt synliga. Blicken skall vara riktad mot kamerans lins.

¹ EGT L 385, 29,12,2004, s. 1-6 (Celex 32004R2252)

3. Näsans profil och ett öra skall synas tydligt.
4. Bakgrunden skall vara ljus. Ansiktet skall vara jämnt belyst och det får inte finnas skuggor i bakgrunden.
5. Pupillerna skall synas tydligt. Mörka glasögon får inte bäras i annat fall än då detta är påkallat av medicinska skäl. Reflexer får inte synas i glasögonen.
6. Huvudbonad eller liknande får inte bäras.

Undantag från förbudet att bära huvudbonad eller liknande får medges av religiösa eller andra särskilda skäl. I ett sådant fall behöver inte heller kravet på att ett öra skall synas tydligt vara uppfyllt.

Om ett pass för ett barn under fem år förses med ett fotografi, behöver kraven på att ansiktet skall vara avbildat snett framifrån eller att ett öra skall synas inte vara uppfyllda.

I 3 § samma föreskrifter anges följande. Fotografiet skall renskuret vara 35 mm brett, 45 mm högt och ha rundade eller skarpa hörn. Avståndet mellan ögon (pupill) och hakspets skall vara 14-20 mm.

Fotografiet skall vara analogt eller digitalt framställt. Det skall ha god färgbalans, kontrast och skärpa. Gråskalan skall ha jämn gradation.

I digitala fotografier får inte enskilda bildpunkter uppfattas med blotta ögat. Det utskrivna fotografiet skall ha en kvalitet som motsvarar ett analogt fotografi.

Om ett pass för ett barn under fem år förses med ett fotografi, behöver kravet på att avståndet mellan ögonen och hakspetsen skall vara 14-20 mm inte vara uppfyllt.

Proposition 2004/05:119, Ökad säkerhet i pass m.m.

I regeringens förslag ingår bland annat att passbilder fortsättningsvis endast skall få tas av passmyndigheten, det vill säga polisen. Som skäl för denna förändring från idag gällande regler om framtagning av bilder till pass anges följande.² Den föreslagna ändringen av passansökningssystemet innebär en mycket viktig del i strävan att öka säkerheten i pass. Genom att passmyndigheten tar en bild av sökanden säkerställs att bilden i passet verkligen avbildar rätt person. Vidare säkerställs att passbilden har en sådan kvalitet att den kan användas för datorstödd verifiering vid en gränskontroll. I förevarande fall anser regeringen att behovet av att öka säkerheten i pass väger tyngre än de men detta kan medföra för den privata sektorn. Andra alternativ är både av tekniska och praktiska omständigheter inte möjliga. Regeringen menar att det därför inte är möjligt att

² Prop. 2004/05:119, s. 48

bibehålla den nuvarande ordningen att passökanden ger in fotografier i samband med passansökan.

Företagarombudsmannens bedömning

Regeringens proposition får till effekt att näringsfriheten begränsas

Regeringens förslag innebär ett statligt monopol på framställning av passbilder. Pass utgör officiella dokument. I normalfallet måste det anses ankomma på staten att ombesörja framställning och tillhandahållande av officiella dokument samt däri ingående beståndsdelar. Någon generell rätt för enskilda att tillhanda officiella dokument eller delar därav kan inte anses föreligga.

Vad gäller pass finns det dock en lång tradition i Sverige av att svenska medborgare själva får välja sin passbild, förutsatt att bilden uppfyller ett antal förhållandevis detaljerade tekniska och utseendemässiga krav.³ I själva verket är det så att svenska medborgare vid ansökan om pass är skyldiga att förse passmyndigheten med ett sådant fotografi.⁴ Det finns idag en fungerande fotonäring som tillhandahåller allmänheten dessa passbilder. Enligt uppgifter i regeringens proposition utgörs marknaden för passbilder av cirka 800 000 bilder per år och den omsätter över 100 miljoner kronor.⁵

För många näringsidkare inom fotonäringen utgör intäkterna från framställandet av passbilder en mycket viktig inkomstkälla. Den föreslagna monopoliseringen av rätten att framställa passbilder innebär därför en betydande risk för att många fotohandlare, inte minst i glesbygd, får svårt att överhuvudtaget fortsätta sin verksamhet⁶. Därmed riskerar förslaget att minska tillgängligheten till också andra fototjänster än passfotografier, såsom ateljéfotografier, bröllopskort och bilder till ID-kort, framför allt i glesbygd.

Om regeringens förslag vinner gehör i riksdagen försvinner också medborgarnas möjlighet att välja den fotograf de vill ska ta deras passbilder. Istället får medborgarna låta sig nöja med av passmyndigheten anvisad fotograf, alternativt fotoautomat. Detta minskar naturligtvis medborgarnas möjligheter att få en passbild de är nöjda med. I sammanhanget bör påpekas att den passbild polismyndigheten framställer ingalunda är gratis för medborgaren. För att polismyndigheten skall få full kostnadstäckning för sina

³ Se 2 och 3 §§ RPSFS 2001:3

⁴ 6 § passlagen

⁵ Prop. 2004/05:119, s. 47

⁶ I detta avseende, se även Motionerna till riksdagen 2004/05:Ju38, 2004/05:Ju39, 2004/05:Ju40

förhöjda utgifter i anledning av det nya förslaget föreslås ansökningsavgiften för pass inom riket höjas från 270 kr till cirka 400 kr. Avgiften för provisoriska pass föreslås höjas från 270 kr till cirka 975 kr. Vad gäller pass utfärdade utanför rikets gränser framgår endast att regeringen anser att avgifter för dessa bör höjas i väsentlig mån.⁷

Regeringens förslag innebär att en mängd näringsidkare inom fotonäringen som idag har rätt att ta passbilder inte längre kommer att ha det. Därmed får regeringens förslag som effekt att rätten att bedriva viss näringsverksamhet, det vill säga framställande av passbilder, begränsas i förhållande till nu gällande regler. Av 2 kap 20 § regeringsformen framgår bland annat att begränsningar i rätten att bedriva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen. Om en lagregel som begränsar rätten att bedriva näring inte är nödvändig för att skydda angelägna allmänna intressen skall den således inte införas.

Säkerställandet av att svenska pass är säkra och överensstämmer med internationella standarder och krav på passhandlingar måste anses vara ett angeläget allmänt intresse. Frågan är dock om den av regeringen föreslagna åtgärden att monopolisera framställningen av passbilder är en nödvändig åtgärd för att uppnå detta mål. I sammanhanget förtjänar det att nämnas att det i det ursprungliga lagförslaget, departementspromemorian *Ökad säkerhet i pass m.m* (Ds 2004:8), inte finns något förslag om att monopolisera framställningen av passbilder.

Regeringens proposition saknar konsekvensanalys

På regeringens hemsida uppges att de svenska företagen är viktiga för tillväxten, sysselsättningen och välfärden i landet.⁸ Företagarombudsmannen delar denna regeringens bedömning. I Sverige är det ett krav att en särskild konsekvensanalys görs i ett tidigt skede när man överväger en ny regel med konsekvenser för små företag. Detta krav gäller såväl inom Regeringskansliet som för övriga myndigheter samt utrednings- och kommittéväsendet.⁹

I förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den så kallade SimpLex-förordningen, finns en checklista som visar hur

⁷ Prop. 2004/05:119, s.47

⁸ Se <http://www.regeringen.se/sb/d/4796>

⁹ a. st.

myndigheter skall göra sina konsekvensanalyser. Enligt regeringens hemsida tillämpas samma checklista inom Regeringskansliet och utrednings- och kommittéväsendet.¹⁰

Enligt 3 § förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor skall konsekvensanalysen stödjas på följande frågeställningar:

1. Vilket är problemet och vad händer om någon reglering inte sker?
2. Finns det några alternativa lösningar?
3. Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste småföretagen vidta till följd av regleringen?
4. Vilken tidsåtgång kan reglerna föra med sig för småföretagen?
5. Vilka lönekostnader, andra kostnader eller resursbelastning i övrigt för småföretagen kan reglerna leda till?
6. Kan reglerna komma att snedvrída konkurrensförhållandena till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?
7. Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?
8. Går det att kontrollera efterlevnaden av reglerna, och hur kommer reglernas effekter för småföretag att uppmärksammas och granskas?
9. Bör reglerna gälla endast viss begränsad tid för att hindra eventuella negativa effekter för småföretagen?
10. Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tiden för reglernas ikraftträdande?
11. Finns det behov av speciella informationsinsatser?
12. Hur har samråd som behövs skett med näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs, och vilka synpunkter av betydelse har kommit fram?

Vid analysen skall myndigheten i den omfattning som behövs samråda med företrädare för näringslivet samt med myndigheter som särskilt berörs

I proposition 2004/05:119, *Ökad säkerhet i pass m.m.* redogörs det inte för någon konsekvensanalys. Inte heller hänvisas det i propositionen till resultatet av någon sådan. Regeringen konstaterar i propositionen att ett beslut att monopolisera framställandet av passbilder kan medföra men för den privata marknaden.¹¹ Att företag i fotonäringen kommer att drabbas av inkomstbortfall får anses uppenbart. Hur många små företag det

¹⁰ a st

¹¹ Prop. 2004/05:119, s.47

rör sig om och vilka följder detta inkomstbortfall får för dessa små företag förefaller dock inte ha analyserats närmare.

Beträffande andra punkten i checklistan anges i propositionen att andra alternativ, än att låta passmyndigheten ta passbilden, både av tekniska och praktiska omständigheter inte är möjliga.¹² Det anges inte vilka andra alternativ regeringen har övervägt. Inte heller anges vilka dessa tekniska och praktiska omständigheter skulle vara. I detta sammanhang förtjänar det att framhållas att det, även om passmyndigheten inte tar passbilden, naturligtvis inte bör vara något större problem att kontrollera om personen på ett medtaget fotografi är densamma som den person som ansöker om pass. Hela poängen med att ha en bild i passet är ju att det skall gå att kontrollera om den person som visar upp passet är densamma som personen på bilden i passet. Vad gäller kvaliteten på passbilden föreligger redan idag ett antal krav ett fotografi måste uppfylla för att kunna användas som passbild. Det borde inte vara en omöjlighet att komplettera eller modifiera dessa krav.

Med beaktande av den uppenbart internationella koppling reglerna om pass har, ligger det nära till hands att undersöka hur andra länder löst bland annat frågan om passbilder. Någon sådan jämförelse finns dock inte nämnd i propositionen. Däremot finns en sådan jämförelse i motion till riksdagen 2004/05:Ju30. I motionen uppges att det i ett antal europeiska länder, exempelvis Spanien, Italien och Frankrike, pågår samtal mellan myndigheter och branschorganisationer om hur yrkesfotografer även efter införande av pass med biometriska uppgifter skall kunna ägna sig åt fotografering av passbilder. Storbritannien ställer endast krav på passfotonas utseende och i Finland kommer även fortsättningsvis andra än passmyndigheten att kunna ta passfoton till pass med lagrade biometriska uppgifter.

Det förefaller således som att svenska pass skulle kunna uppfylla internationella krav även om passmyndigheten inte får monopol på framställandet av passbilder. Åtminstone presenteras inte i propositionen några övertygande argument för att så inte skulle vara fallet.

¹² Prop. 2004/05:119, s.47

Företagarombudsmannen finner anledning att rikta kritik mot regeringens proposition

Om riksdagen antar regeringens förslag till ändring i 6 § passlagen kommer en idag fungerande privat näringsgren, framställandet av passbilder, att förstatligas. Enligt uppgift omsätter denna näring idag cirka 100 miljoner kronor. Detta medför med stor sannolikhet konsekvenser för fotonäringen, kanske framför allt för fotohandlare i glesbygd. Hur stora dessa konsekvenser beräknas bli finns inte angivet i propositionen. Inte heller finns några alternativa lösningar eller överväganden om alternativa lösningar presenterade i propositionen. De tekniska och praktiska omständigheter som sägs omöjliggöra alternativa lösningar redovisas inte i propositionen. Vidare talar den utredning som faktiskt finns för att andra länder inte har monopoliserat framställandet av passbilder. Det får därmed anses högst troligt att Sverige kan uppfylla internationella standarder för pass även om passmyndigheten inte får monopol på att framställa pass.

Vid sådana förhållanden finner Företagarombudsmannen anledning att rikta kritik mot regeringens proposition. Regeringens förslag innebär ett statligt monopol på en idag väl fungerande privat näringsgren. En självklar förutsättning för ett levande näringsliv och ett bra företagarklimat är att det finns tillåtna verksamheter att bedriva. Det är därför viktigt att staten och myndigheter har som utgångspunkt att statliga och kommunala monopol endast skall finnas då det är absolut nödvändigt. Regeringens proposition kan inte anses visa att ett statligt monopol på framställandet av passbilder är nödvändigt för att svenska pass skall vara säkra och uppfylla internationella standarder. Enligt Företagarombudsmannens mening bör därför propositionen i denna del avslås.

Företagarombudsmannen verkar, på initiativ av Stiftelsen Den Nya Välfärden, för ett bättre företagarklimat i Sverige. Arbetet sker genom utredning och publicering av konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. I bedömningen av förevarande fall deltog Tommy Adamsson, Patrik Engellau, Lars I W Jansson, Monica Werenfels Röttorp och Edward Waller.