

Uttalanden om möjligheten att utfärda pass för barn under 18 år om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande

Anmälningarna

I anmälningar till JO framförde AA och BB kritik mot Polismyndigheten i Västerbottens län respektive Polismyndigheten i Stockholms län för att myndigheterna utfärdat pass för deras minderåriga barn trots att de som vårdnadshavare inte lämnat sitt medgivande.

Utredningarna

Dnr 947-2006

Handlingar i Polismyndighetens i Västerbottens län, polisområde Skellefteå, passärende infordrades och granskades. Av handlingarna framgick i huvudsak följande. En kvinna kontaktade polisen i augusti 2005 med anledning av att hon ville ansöka om pass för sin minderåriga son (född 2001). Enligt kvinnan hade hon och sonens pappa, AA, gemensam vårdnad om barnet men det pågick en vårdnadstvist mellan dem varför hon inte trodde att AA skulle lämna sitt medgivande till att ett pass utfärdades. Kvinnan uppmanades att ändå försöka få AA att skriva på men hon återkom påföljande dag och uppgav att det inte hade gått. Polismyndigheten begärde då ett yttrande från socialnämnden som i detta anförde att nämnden inte såg något olämpligt med att utfärda pass för sonen. Pass utfärdades därefter för pojken.

I syfte att undersöka hur en av landets största passenheter hanterar liknande ärenden inhämtades muntliga upplysningar från gruppchefen CC vid Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästar distrikt, passenheter). Hon uppgav att enligt de rutiner som tillämpas där avvisas en passansökan om inte båda vårdnadshavarna har lämnat sitt medgivande, och undantag görs endast om det kan klarläggas att det inte går att få någon kontakt med den ene vårdnadshavaren. CC kände dock till att andra passenheter tillämpar andra rutiner; vissa passenheter vänder sig till socialförvaltningen för yttrande i frågan i de fall vårdnadshavarna inte kan komma överens.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Västerbottens län för upplysningar och yttrande över vilka rutiner som tillämpas vid handläggningen av

passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande samt vilka överväganden som föranledde myndigheten att bevilja ett pass i det aktuella fallet.

Polismyndigheten (dåvarande länspolismästaren DD) kom in med ett remissvar i vilket följande bedömning gjordes.

Vid polismyndigheten finns två polisområden, polisområde Umeå/Södra Lappland och polisområde Skellefteå. Vid samtal med beslutsfattare i passärenden vid de båda polisområdena framkom att följande rutiner tillämpas vid handläggning av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande.

Om inte båda vårdnadshavarna har lämnat sitt medgivande uppmanas vårdnadshavaren att ange skälen till varför medgivande inte kan lämnas. Anledningen är att myndigheten ska kunna bedöma om synnerliga skäl för undantag föreligger. Undantag från kravet på vårdnadshavares medgivande görs t.ex. om det kan klarläggas att det inte går att komma i kontakt med vårdnadshavaren eller vid varaktiga fosterhemplaceringar. I annat fall avvisas passansökan om inte båda vårdnadshavarna lämnat sitt samtycke. I den typen av ärenden inhämtas även yttrande från socialnämnden.

När det gäller det aktuella ärendet har det, enligt uppgift från beslutsfattaren vid polisområde Skellefteå, skett ett förbiseende i detta enskilda fall. Polismyndigheten kan, med hänvisning till den ovan nämnda rättsliga reglering och praxis (här utelämnat; JO:s anm.) som finns på området konstatera att polismyndigheten gjorde fel som utfärdade pass till sonen. Det förelåg inga förhållanden som innefattade sådana synnerliga skäl som enligt passlagen krävs för att få utfärda pass utan vårdnadshavarens medgivande.

Polismyndigheten kommer, med anledning av det inträffade, på nytt att informera berörd personal om den rättsliga reglering som gäller vid handläggning av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande och särskilt uppmärksamma innebörden av synnerliga skäl.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Dnr 2066-2006

Handlingar i Polismyndighetens i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt, passärenden inforrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. En kvinna ansökte om pass för sina två döttrar (födda 1991 och 1993). Barnens pappa BB, som också var vårdnadshavare, hade inte undertecknat passansökningarna. Polisen inhämtade då ett yttrande från socialförvaltningen i Haninge kommun. Av yttrandet framgick att en socialsekreterare hade varit i kontakt med BB som då uppgett att han i och för sig inte hade något emot att flickorna fick nya pass men att han inte skrev på passansökningarna beroende på den konflikt han hade med flickornas mamma. Yttrandet avslutades med ett uttalande om att pass, enligt socialförvaltningens mening, kunde utfärdas utan faderns medgivande. Pass utfärdades därefter.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande över vilka rutiner som tillämpas vid handläggningen av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt

medgivande samt vilka överväganden som föranledde myndigheten att bevilja pass i det aktuella fallet. – I remissen upplystes att JO i ärendet dnr 947-2006 hade inhämtat upplysningar från CC vid passenheten inom City polismästardistrikt och att det synes som om olika rutiner tillämpades vid polismyndigheten i den aktuella frågan.

Polismyndigheten i Stockholms län (länspolismästaren EE) kom in med ett remissvar jämte yttranden från polismästarna FF och GG vid Södertörns respektive City polismästardistrikt (här utelämnade).

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Rutiner

Den som har vårdnaden om ett barn har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och företräda barnet i sådana frågor. Tanken vid gemensam vårdnad är att vårdnadshavarna tillsammans skall utöva sina rättigheter och skyldigheter mot barnet. Även i passfrågor gäller så långt det är möjligt att gemensamma beslut skall fattas vid gemensam vårdnad. Därför är huvudregeln enligt passlagen också att det krävs båda vårdnadshavarnas medgivande för att pass skall kunna utfärdas för barnet. Syftet med bestämmelsen är givetvis att förhindra att ett barn olovligen förs ut ur landet av den ene vårdnadshavaren. En sidoeffekt är dock att ett krav på att båda vårdnadshavarna skall lämna medgivande kan användas som ett instrument i en konflikt mellan vårdnadshavarna. Bestämmelsen möjliggör således för en vårdnadshavare att exempelvis försvåra förutsättningarna för den andra vårdnadshavaren att resa utomlands på semester med barnet.

Endast i det fall det föreligger synnerliga skäl får undantag från denna ordning ske. I förarbetena till passlagen anförs att synnerliga skäl för undantag kan föreligga – förutom vid bestående placering i fosterhem – t.ex. om en av föräldrarna vistas i annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats (prop. 1977/78:156 s. 44). Bestämmelsen är således avsedd att tillämpas mycket restriktivt. Ett skäl till detta är självfallet att inte i onödan kränka den andres ställning som vårdnadshavare så att denne utestängs från sitt vårdnadsansvar.

Av den anledningen kontrollerar myndigheten bl.a. hur bo- och umgängesfrågan är bestämd eller reglerad i varje enskilt fall innan pass utfärdas för barn under arton år utan att båda vårdnadshavarna har lämnat sitt samtycke till detta. Till hjälp för detta inhämtas i enlighet med 3 § andra stycket passförordningen socialförvaltningens yttrande.

Chefen för City polismästardistrikt har i sitt yttrande som funktionsansvarig för ansvarsområdet passhantering inom myndigheten anfört att socialförvaltningens yttrande alltid skall inhämtas i enlighet med 3 § passförordningen om någon av vårdnadshavarna vägrar lämna sitt medgivande eller av någon anledning är oanträffbar. Skulle socialförvaltningen av någon anledning inte känna till vårdnadshavaren och av den eller någon annan anledning, anser sig inte kunna avge något yttrande i ärendet skall lägst kommissarie/sektionschef besluta om pass kan utfärdas trots avsaknaden av sådant yttrande.

Överväganden i aktuellt fall

I nu aktuellt ärende yttrade sig socialförvaltningens familjerättsenhet i Haninge kommun jämlikt 3 § passförordningen till myndigheten. Av yttrandet framgick bl.a. att fadern i och för sig inte hade något emot att pass utfärdades för barnen, men att grunden till att han inte skrivit på passansökan var att han var i konflikt med barnens

moder, samt att han arbetade mycket och inte visste när han skall få tid till detta. Socialförvaltningen ansåg att det för barnens bästa var viktigt att de skulle få sina pass förnyade, att de skulle slippa oroa sig och i värsta fall få sin resa inställd på grund av att en förälder inte ville samarbeta. Socialförvaltningen ansåg därför att pass kunde utfärdas utan faderns medgivande.

Myndigheten beviljade därefter passansökan.

Polismyndigheten konstaterar att utrymmet för att utfärda pass för barn under arton år utan den ene vårdnadshavarens medgivande är snävt. Det krävs synnerliga skäl enligt lagtexten. Såsom angetts i förarbetena kan synnerliga skäl föreligga t.ex. om en av föräldrarna vistas i ett annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats. I nu aktuellt fall var socialförvaltningen i kontakt med BB Ett av de skäl som BB enligt socialförvaltningen uppgav till att han inte skrivit under medgivandet var att han var i konflikt med barnens moder. Men även om vägran att medverka bottnar i att den gemensamma vårdnaden inte fungerar mellan föräldrarna är det inte ett förhållande som innefattar sådana synnerliga skäl som enligt passlagen krävs för att ändå utfärda pass för barnen (se RÅ ref. 987:127).

Myndigheten delar därför den uppfattning som Södertörns polismästardistrikt gett uttryck för, nämligen att det i lagen uppställda kriteriet om synnerliga skäl inte tolkats med sådan restriktivitet som lagen förespråkar i det aktuella ärendet.

Med anledning av det inträffade har polismästardistriktet på nytt erinrat personalen vid receptions- och godsgruppen i Haninge om bestämmelserna kring utfärdande av pass utan samtycke från den ene vårdnadshavaren. En skriftlig dokumentation har också överlämnats till berörd personal.

BB anförde i ett yttrande över remissvaret i huvudsak att han ansåg att polismyndigheten utfärdat pass trots att synnerliga skäl inte förelåg.

I ett beslut den 24 oktober 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En av den svenska familjerättens grundläggande tankar är att föräldrar i så stor utsträckning som möjligt skall ha gemensam vårdnad om sina barn. Detta innebär bl.a. att båda föräldrarna har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att dess olika behov blir tillgodosedda (se 6 kap. 2 § föräldrabalken). Vid gemensam vårdnad har vidare vårdnadshavarna rätt och skyldighet att tillsammans bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (se 6 kap. 11 § jämförd med 13 § föräldrabalken).

Bestämmelserna i passlagen (1978:302) utgår därför från att vid ansökningar om pass för barn skall båda föräldrarna, om de har gemensam vårdnad, lämna sitt medgivande till att pass utfärdas. Detta kommer till uttryck på så sätt att det i 7 § första stycket andra punkten föreskrivs att en passansökan skall avslås om ansökan avser pass för barn under 18 år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass. – Vidare skall passmyndigheten, om ett passärende gäller fråga om att utan vårdnadshavarens medgivande utfärda pass för ett barn under 18 år, inhämta yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Ett yttrande behöver dock inte inhämtas, om det är uppenbart att passansökan skall bifallas (3 § andra stycket passförordningen, 1979:664). – Det kan också nämnas att

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om passhantering (FAP 530-1).

Det finns således en möjlighet att utfärda pass för underåriga även om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande – om det finns synnerliga skäl. I förarbetena till passlagen anförs att synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln kan föreligga t.ex. om en av föräldrarna vistas i annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats eller – när det gäller fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol – den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kan anses vara bruten. Står det klart för passmyndigheten att vårdnadshavaren direkt motsätter sig att pass utfärdas för barnet bör det endast under helt speciella omständigheter komma i fråga att pass ändå utfärdas (prop. 1977/78:156 s. 43 f.).

I rättsfallet RÅ 1987 ref. 127 hade en pappa motsatt sig att pass utfärdades för hans 13-årige son. Ett av pappans skäl för att vägra medverka var att den gemensamma vårdnaden inte fungerade. Mamman yrkade att pass ändå skulle utfärdas för sonen. Domstolen uttalade att undantagsregeln får antas vara avsedd för mycket särpräglade fall, där exempelvis hänsynen till barnets ålder, behov och egna önskningsar bör ges en avgörande betydelse (jfr 6 kap. 11 § andra meningen föräldrabalken). I vart fall kan, enligt Regeringsrätten, syftet med undantagsregeln inte vara att i passärenden lösa följderna av att förutsättningen för en gemensam vårdnad brister. Mot denna bakgrund beslutades att inte bifalla mammans yrkande.

Kammarrätten i Stockholm konstaterade nyligen i ett avgörande att en 17-årig pojke kommit upp i en sådan ålder att hans egen vilja och behov bör ges avgörande betydelse i frågan. Rätten anförde i målet att pojken gett uttryck för en egen och stark uppfattning och visat att han har ett påtagligt behov av ett pass både för sin utbildning och för sin fritid. Samtidigt hade fadern inte anförts några omständigheter som var hänförliga till själva passfrågan som skäl för sitt motstånd. Mot den bakgrunden fann rätten att det fanns synnerliga skäl att, trots faderns uttryckliga motstånd, ändå utfärda pass för pojken (dom den 20 augusti 2007 i mål nr 3606-7).

Vad först beträffar ärendet dnr 947-2006 kan konstateras att Polismyndigheten i Västerbottens län som underlag för att bedöma om synnerliga skäl fanns endast hade mammans uppgifter om att AA inte ville skriva under en passansökan. Såvitt framgår av handlingarna synes emellertid orsaken till hans vägran inte ha kommit fram – inte heller av socialnämndens yttrande – varför polismyndigheten, enligt min mening, hade bristande underlag för att kunna göra en bedömning av om synnerliga skäl fanns för att utfärda pass för barnet. Som polismyndigheten anförts borde myndigheten inte ha utfärdat passet.

När det gäller ärendet dnr 2066-2006 fanns i vart fall en uppgift från socialförvaltningen om att BB inte ville medverka till att pass utfärdades för barnen beroende på den konflikt som han hade med barnens mamma. I ljuset av de

uttalanden som Regeringsrätten gjort i det nämnda rättsfallet och den restriktiva hållning som nu gällande lagstiftning intar, måste bedömningen bli att polismyndigheten, vilket också myndigheten ansett, inte borde ha bifallit passansökningarna.

Vid granskningen av handlingarna i ärendena har jag i viss mån fått intryck av att polisen – vid sin prövning om synnerliga skäl för att utfärda pass funnits – i alltför stor utsträckning kommit att luta sig mot de uttalanden som socialförvaltningen gjort. Det finns därför anledning att framhålla att en socialnämnds tillstyrkan till att pass utfärdas inte kan ersätta bristen på samtycke från den ena vårdnadshavaren. Polisen är i dessa fall skyldig att göra en självständig bedömning av om det finns synnerliga skäl att bevilja en passansökan. Vid den prövningen är det givetvis av stor betydelse att berörd personal är väl insatt i den lagstiftning och praxis som finns på området. Vidare måste polisen, för att kunna göra en så korrekt bedömning som möjligt, sträva efter att ta reda på orsakerna till att ett medgivande saknas från den ena vårdnadshavaren. – I ärendena har det också kommit fram att handläggningsrutinerna inom polisen beträffande passansökningar där den ena vårdnadshavarens medgivande saknas kan variera något mellan olika passenheter (se upplysningarna från CC). Detta är naturligtvis inte tillfredsställande, utan rutinerna bör samordnas så att det blir en enhetlig tillämpning över hela landet. Jag finner därför anledning att för kännedom överlämna ett exemplar av detta beslut till Rikspolisstyrelsen.

Den nuvarande lagstiftningen och praxis på området innebär, som framgått, att den aktuella undantagsregeln i 7 § passlagen endast kan tillämpas i mycket särpräglade fall. Ett syfte med regeln är givetvis att förhindra att ett barn olovligen förs ut ur landet av den ena vårdnadshavaren. Men bestämmelsen ger också utrymme för en förälder i en pågående konflikt föräldrarna emellan att av andra skäl avstå från att lämna sitt medgivande. (Så tycks ha varit fallet i ärende 2066-2006). Som exempel kan nämnas att den ene föräldern tämligen enkelt, genom att vägra medverka till att pass utfärdas, kan förhindra en kortare semesterresa utomlands. Lagstiftarens restriktiva hållning i frågan har därför kommit att ifrågasättas på senare år. I en översyn av passlagen som Rikspolisstyrelsen företog – på regeringens uppdrag – uttalades i mars 2003 bl.a. att kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl, för att utfärda pass för barn under 18 år där den ena vårdnadshavaren inte gett sitt samtycke, inom polisen uppfattas som alltför strängt. Rikspolisstyrelsen föreslog därför att bestämmelsen skulle ändras. Denna tanke fullföljdes sedan i departementspromemorian Ökad säkerhet i pass m.m. (Ds 2004:8) i vilken föreslogs ett vidgat utrymme för att utfärda pass trots att den ena vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande genom att så skall kunna ske om det finns särskilda skäl för det. I promemorian uttalades bl.a. att det framstår som angeläget att bestämmelsen ändras på sätt som motverkar att frågan om pass skall utfärdas kan användas som ett slagträ i samband med konflikter vårdnadshavarna emellan. Men det framhölls också i promemorian att om det finns en mera konkret risk för att ett

barn olovligen kommer att föras ut ur landet skall pass naturligtvis inte heller i framtiden utfärdas (s. 67 f.). 2002 års vårdnadskommitté ställer sig dock, just med hänsyn till risken att barnet olovligen skall föras bort eller hållas kvar utomlands, tveksam till den ovan föreslagna ändringen i passlagen (se betänkandet Barnets bästa, föräldrars ansvar, SOU 2005:43 Del A s. 131 f.). Jag anser för min del att övervägande skäl ändå talar för att bestämmelsen i passlagen ändras på föreslaget sätt. Eftersom promemorians förslag i denna del, enligt uppgift, alltså är föremål för beredning i Justitiedepartementet överlämnas för kännedom en kopia av detta beslut dit.

Ärendena avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.