

Uppvisande av pass i original i ärenden om uppehållstillstånd

RS/009/2022



Fastställelsebeslut: RA/065/2022			Version 1.0
Beslutsdatum: 2022-10-21			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2022-11-01			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2024-05-20	2.0	3.1 (redaktionell ändring), 3.2 (ändrat), 3.7 (nytt avsnitt)	RA/027/2024
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Bakgrund och syfte	3
2. MIG 2009:7.....	3
3. Rättslig bedömning	3
3.1 Generellt om syftet med passkravet och syftet med uppvisande av pass i original	3
3.2 När gäller kravet på uppvisande av pass i original?.....	4
3.2.1 Schweiziska medborgare och utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat	4
3.3 När gäller inte kravet på uppvisande av pass i original?.....	5
3.3.1 Ärenden om fortsatt uppehållstillstånd och andra situationer där passet tidigare har visats upp i original.....	5
3.3.2 Ansökan om arbetstillstånd för kortare tid än tre månader för viseringsfria utlänningar	6
3.3.3 Underrättelse om planerade mobilitetsstudier.....	6
3.3.4 Ärenden där det ansöks om uppehållskort, permanent uppehållskort, intyg om permanent uppehållsrätt, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller uppehållsstatus	6
3.3.5 Ärenden om tribunalvittnen	7
3.4 Vem ska kontrollera passet?	7
3.5 Hur ska kontrollen av passet gå till?	7
3.6 Krävs personlig inställelse?	7
3.7 Kan digital passkontroll användas istället för att passet visas upp i original?	8

1. Bakgrund och syfte

Migrationsöverdomstolen slår i sitt avgörande i mål nr. UM 5420-08 (refererat i MIG 2009:7) fast att det finns ett krav på uppvisande av pass i original för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Syftet med detta ställningstagande är att närmare klargöra vad MIG 2009:7, och gällande rätt i övrigt, innebär i frågan om uppvisande av pass i original och de frågor som uppstår i anslutning till den. Ställningstagandet berör enbart frågan om uppvisande av pass i original för att uppfylla passkravet i 2 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Frågor om styrkande av identiteten behandlas i Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, RS/037/2021.

2. MIG 2009:7

Frågan i målet var om det för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs att sökanden visar upp sitt pass i original. Migrationsöverdomstolen uttalade i domen att en kopia av ett pass inte uppfyller formkraven i 2 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) och att det således finns ett krav på uppvisande av pass i original för att tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

3. Rättslig bedömning

3.1 Generellt om syftet med passkravet och syftet med uppvisande av pass i original

Av 2 kap. 1 § utlänningslagen följer att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha pass. Passkravet har övergripande syften såsom att säkerställa den generella utlänningskontrollen och att säkerställa identiteten på de utlänningar som reser in och vistas i Sverige (MIG 2009:1).

Migrationsöverdomstolen konstaterade i MIG 2009:7 att en passkopia inte uppfyller kraven i 2 kap. 4 § utlänningsförordningen, som reglerar vilka handlingar som får godtas som pass. Det syfte som ett uppvisande av passet i original fyller måste mot den bakgrunden anses vara att det säkerställer att sökanden har ett pass som uppfyller villkoren i utlänningsförordningen. Därtill möjliggör det en högre nivå av kontroll av passets riktighet och minskar risken för oegentligheter.

3.2 När gäller kravet på uppvisande av pass i original?

Migrationsöverdomstolen uttalar i MIG 2009:7 att det krävs uppvisande av pass i original för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas.¹ Uttalandena är allmänt utformade och ger inte Migrationsverket något utrymme att göra någon annan bedömning i det enskilda fallet.

Migrationsverket bedömer således att MIG 2009:7 ska tolkas som att kravet på uppvisande av pass i original gäller i alla ärenden om *tidsbegränsat uppehållstillstånd* där den sökande *omfattas av passkravet*.² Att det enbart berör ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär att det inte finns något krav på att den sökande visar upp pass i original för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Kravet gäller inte heller utlänningar som inte omfattas av passkravet.

Under avsnitt 3.3 redogörs närmare för olika ärendekategorier och situationer som inte omfattas av kravet på att uppvisa pass i enlighet med MIG 2009:7. Även om det inte finns något absolut krav på att den enskilde visar upp sitt pass i original i dessa fall finns det ingenting som hindrar att Migrationsverket begär att få se den sökandes pass i original – vid behov i enskilda ärenden eller konsekvent i vissa ärendeslag.

I vissa fall kan utlänningen uppfylla passkravet genom antingen ett pass eller ett identitetskort. Detta gäller t.ex. för EU/EES-medborgare (2 kap. 17 § utlänningsförordningen). I ett ärende om tidsbegränsat uppehållstillstånd måste den återopade handlingen visas upp i original. Motsvarande gäller även för medborgare i Schweiz och utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, vilket utvecklas nedan.

3.2.1 Schweiziska medborgare och utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat

Både schweiziska medborgare och utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat omfattas av kravet på passinnehav i 2 kap. 1 § utlänningslagen. För schweiziska medborgare gäller dock ett identitetskort som pass under den tid personen har rätt att vistas i Sverige (2 kap. 17 § utlänningsförordningen).

¹ Domstolen har även i senare avgöranden hänvisat till detta krav, se t.ex. UM 3949-13 och UM 4464-13.

² Undantag från kravet på passinnehav finns i 2 kap. 1 – 2 och 17-17 a §§ utlänningsförordningen.

Både schweiziska medborgare och utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska, om de visar upp ett giltigt pass eller identitetskort samt uppfyller övriga krav, beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd (4 kap. 9 § utlänningsförordningen).³

Eftersom det handlar om förutsättningar för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd träffas situationerna av uttalandena i MIG 2009:7. För att uppfylla kravet på giltigt pass måste alltså den åberopade handlingen visas upp i original, även om sökanden använder ett identitetskort istället för ett pass.

3.3 När gäller inte kravet på uppvisande av pass i original?

Kravet på uppvisande av pass i original gäller i alla ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd där den sökande omfattas av passkravet.

Migrationsverket hanterar dock ett antal ärendeslag och situationer där den sökande av olika anledningar inte behöver visa upp sitt pass i original. Några av dessa redogörs särskilt för nedan.

Kravet på uppvisande av pass i original gäller inte heller för resehandlingar som Migrationsverket har utfärdat såsom resedokument och främlingspass.

3.3.1 Ärenden om fortsatt uppehållstillstånd och andra situationer där passet tidigare har visats upp i original

Som framgår ovan är syftet med att passet ska visas upp i original att möjliggöra en högre grad av kontroll av passets riktighet och minska risken för oegentligheter. Om det pass som åberopas i ett nytt ärende om tidsbegränsat uppehållstillstånd redan har visats upp i original för Migrationsverket eller en utlandsmyndighet är det därför inte nödvändigt att det sker igen. Exempel på detta kan vara att sökanden har visat upp passet i ett tidigare ärende om uppehållstillstånd eller visering, såsom t.ex. i samband med en tidigare muntlig utredning eller vid upptagning av biometri.

Om sökanden däremot har ett nytt pass måste han eller hon visa upp det i original. Detsamma gäller om sökanden fortfarande har samma pass men det inte tidigare har visats upp i original.

³ Mer information om passkravet för utlänningar med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat finns i Handbok i migrationsärenden – Besök och bosättningsfrågor – UT för varaktigt bosatta från andra EU-stater.

3.3.2 Ansökan om arbetstillstånd för kortare tid än tre månader för viseringsfria utlänningar

En person som är viseringsfri och som ansöker om arbetstillstånd i Sverige för en kortare tid än tre månader, t.ex. en bärplockare, behöver inte visa upp pass i original i samband med ansökan om arbetstillstånd. Detta för att frågan om uppehållstillstånd inte är föremål för prövning.

3.3.3 Underrättelse om planerade mobilitetsstudier

Kravet på uppvisande av pass i original gäller inte heller för de s.k. mobilitetsstudenterna som regleras i 5 b kap. 14 § utlänningslagen. Detta eftersom de inte ansöker om uppehållstillstånd utan enbart underrättar Migrationsverket om sin avsikt att bedriva studier i Sverige med stöd av det uppehållstillstånd studenten beviljats av en annan EU-stat.

3.3.4 Ärenden där det ansöks om uppehållskort, permanent uppehållskort, intyg om permanent uppehållsrätt, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller uppehållsstatus

Av MIG 2009:7, som rör uppehållstillstånd, framgår att en kopia av en passhandling inte uppfyller kraven på en giltig passhandling i 2 kap. 4 § utlänningsförordningen. Det resonemanget bör i och för sig göra sig gällande även när det är fråga om vad som kan anses vara en giltig passhandling i situationer där en person ska styrka sin uppehållsrätt. Dessa ärenden rör dock inte tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dessutom gäller en delvis annorlunda ordning för uppehållsrätt. Det är därför inte tydligt att uttalandena i rättsfallet träffar dessa situationer och att Migrationsverket *måste* kräva uppvisande av pass i original i dessa ärenden. Regelverket och befintlig praxis innebär nämligen att Migrationsverket *har möjlighet* (inte är skyldigt) att kräva att sökanden visar upp ett giltigt pass (se 3 a kap. 9 § utlänningsförordningen och MIG 2007:56). Som regel krävs därför inte att en utlänning visar upp sitt pass i original för att kunna beviljas uppehållskort, permanent uppehållskort eller permanent uppehållsrätt. Som nämnts ovan har dock Migrationsverket möjlighet att bestämma om passet ska visas upp i original ändå i enskilda ärenden. Motsvarande gäller även i ärenden om ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

3.3.4.1 Ärenden om uppehållsstatus och permanent uppehållsstatus

Ärenden om uppehållsstatus och permanent uppehållsstatus samt bevis om permanent uppehållsstatus för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar påminner till stora delar om uppehållsrättsärenden vilket innebär att uttalandena i MIG 2009:7 inte heller träffar dessa ärenden. Det följer dock av artikel 18.1 utträdesavtalet⁴ att sökandens identitet ska kontrolleras genom att den brittiska medborgaren visar upp ett giltigt pass eller nationell identitetskort och eventuella familjemedlemmar som inte är brittiska men tredjelandsmedborgare visar upp ett giltigt pass.

⁴ Europeiska rådets avtal om Förenade kungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (2019/C 384 I/01).

Det framgår även att handlingen ska visas upp i original och att en kopia inte är tillräckligt.⁵ För att beviljas uppehållsstatus, permanent uppehållsstatus eller bevis om permanent uppehållsstatus krävs således enligt utträdesavtalet att den enskilde visar upp sitt pass i original. Motsvarande krav finns inte för brittiska gränsarbetare som omfattas av utträdesavtalet i och med att de inte behöver ansöka om bevis för gränsarbetare för att legitimera sin rätt att arbeta och vistas i Sverige.

3.3.5 Ärenden om tribunalvittnen

Ärenden om uppehållstillstånd för tribunalvittnen har en speciell karaktär och tydliga beröringspunkter med ärenden som rör vidarebosättning och skyddsbehov.⁶ Av SÖ 2007:24 III (k) följer att Sverige ska i enlighet med svensk lagstiftning tillhandahålla omplacerade personer samma lättnader, förmåner och rättigheter som tillkommer flyktingar enligt definitionen i artikel 1 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning i dess ändrade lydelse enligt 1967 års protokoll.⁷ Det innebär att behovet av skydd väger tungt i dessa ärenden och identitetsfrågan får en delvis annan karaktär. Så länge skyddsbehovet som uppstår på grund av vittnesmålet konstateras är det egentligen av underordnad betydelse att kunna fastställa den exakta identiteten. Kravet på uppvisande av pass i original behöver därför inte tillämpas i tribunalvittnesärenden.

3.4 Vem ska kontrollera passet?

Enligt Migrationsöverdomstolens avgörande är det *berörd* svensk myndighet som ska göra kontrollen av passet. Berörd svensk myndighet är i detta fall antingen Migrationsverket eller behörig utlandsmyndighet. Det är således inte tillräckligt att det kontrollerats av en annan myndighet eller av ett annat lands myndigheter.

3.5 Hur ska kontrollen av passet gå till?

Migrationsöverdomstolen utvecklar inte hur själva kontrollen av passet ska gå till. Det är alltså upp till Migrationsverket att bestämma detta så att det sker på ett ändamålsenligt sätt. Det är inte lämpligt att genom rättslig styrning reglera kontrollens närmare innehåll och utformning utan det sker istället genom myndighetens rutiner och handlägningsstöd.

3.6 Krävs personlig inställelse?

MIG 2009:7 tar inte upp frågan om personlig inställelse. För att en resehandling ska få godtas som pass gäller dock att den ska innehålla ett välliknande fotografi av innehavaren (2 kap. 4 § andra stycket 6 utlänningsförordningen). Personlig inställelse är det naturliga sättet att kontrollera detta. Om det på ett betryggande sätt går att säkerställa att villkoret är uppfyllt finns det dock utrymme för andra tillvägagångssätt.

⁵ Notera att en utlännings enbart i vissa specifika undantagsfall kan ansöka om uppehållsstatus efter att ansökningsfristen löpte ut den 31 december 2021.

⁶ Se t.ex. RS/034/2021 angående vidarebosättning och 22 kap. 2 § fjärde stycket utlänningslagen.

⁷ SÖ 2007:24 Överenskommelse med Internationella brottmålsdomstolen (ICC) om omplacering till Sverige av personer som har vittnat eller kommer att vittna inför domstolen.

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen får en resehandling för ett barn under fem år godtas som pass även om den inte uppfyller kravet på välliknande fotografi. Personlig inställelse, eller annan kontroll av fotografiets likhet med sökanden, är således inte en förutsättning för att passet ska godtas i dessa fall. Enligt förvaltningsrättsliga principer är det förutsättningarna vid beslutstillfället som ska ligga till grund för bedömningen, dvs. den sökande måste vara under fem år vid beslutstillfället för att undantaget i 2 kap. 5 § utlänningsförordningen ska vara tillämpligt. Barn under fem år omfattas således av kravet på uppvisande av pass i original men det finns inget strikt krav på att barnet personligen besöker utlandsmyndigheten eller Migrationsverket.

3.7 Kan digital passkontroll användas istället för att passet visas upp i original?

Av MIG 2009:7 följer att en kopia av ett pass inte uppfyller formkraven på resehandlingar och således inte kan ligga till grund för bedömningen att passkravet är uppfyllt i ett ärende om uppehållstillstånd. För att slå fast att sökanden uppfyller kravet måste passet därför visas upp i original. (Jfr avsnitt 3.1.)

Uppvisande i original var vid tiden för Migrationsöverdomstolens avgörande det enda plausibla alternativet till granskning av en kopia. Avgörandet kan dock inte anses innebära att det för all framtid kommer att vara det enda sättet att bedöma om passkravet är uppfyllt.

Om det på ett betryggande sätt går att säkerställa att sökanden uppfyller passkravet finns det därför utrymme för andra tillvägagångssätt. En digital passkontroll kan vara ett sådant alternativ, förutsatt att säkerhetsnivån är minst lika hög som vid ett fysiskt uppvisande i original för berörd myndighets tjänsteman. Förfarandet behöver kunna fånga och kontrollera information som visar att passet är riktigt⁸ samt att det innehåller ett välliknande fotografi av innehavaren.

Om innehavaren är ett barn under fem år kan passet godtas även om det vid den digitala passkontrollen inte går att verifiera att det innehåller ett välliknande fotografi (jfr avsnitt 3.6).

⁸ Här avses att passuppgifterna är äkta och hör till ett pass som utfärdats av landet ifråga.