

Belarusiska medborgares möjligheter att skaffa pass

RS/003/2024



Fastställelsebeslut:		RA/017/2024	Version 1.0
Beslutsdatum:		2024-03-26	
Gäller för:		hela myndigheten	
Gäller från och med:		2024-03-26	
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2026-08-10	2.0	3, 4.1	RA/104/2026
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

1	Syfte och avgränsning	3
2	Nuläge	3
3	Rättslig reglering	4
4	Rättslig bedömning	5
4.1	Ärenden om främlingspass	5
4.2	Ärenden där det villkorade undantaget från passkravet ska prövas....	6

1 Syfte och avgränsning

Detta rättsliga ställningstagande syftar till att ge vägledning angående vilken betydelse belarusiska medborgares möjligheter att skaffa pass kan ha i de bedömningar som ska göras i vissa ärenden där frågan om passinnehav eller möjligheten att skaffa pass är av vikt.

Ställningstagandet tar endast upp de särskilda frågor rörande passkrav och främlingspass som blivit aktuella som en följd av de belarusiska myndigheternas beslut att sluta utfärda pass vid beskickningar i utlandet. Detta ställningstagande redogör således inte för samtliga övriga villkor som måste vara uppfyllda för att främlingspass eller uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

2 Nuläge¹

Den 4 september 2023 utfärdades ett presidentdekret, ”Om förfarandet att utfärda pass och utföra tjänster”, enligt vilket uppgiften och möjligheten att utfärda eller förlänga pass fråntas den belarusiska utrikesrepresentationen. De enda konsulära befogenheter som kvarstår avseende resehandlingar är att utverka ett återvändandecertifikat (giltigt för en inresa i Belarus) och att makulera passhandlingar. Dekretet, som enligt sin lydelse trädde i kraft omedelbart, avskaffade också möjligheten för belarusiska medborgare att få handlingar attesterade vid belarusiska beskickningar.

Företrädare för människorättsorganisationerna Human Constanta och Viasna uppger att presidentdekretet implementeras fullt ut och att det inte finns några undantag, varken angivna i dekretet eller, såvitt känt, i praktiken. Beskickningar kan endast utfärda återvändandecertifikat samt certifikat, för samma syfte, till barn som fötts utomlands.

För den enskilde innebär dekretet således att den enda möjligheten att ordna en ny passhandling, utan undantag, är att göra detta i Belarus.

¹ Redogörelsen här bygger på information som Migrationsverkets enhet för migrationsanalys har sammanställt i en rapport publicerad den 20 februari 2024, Landinformation: Belarus. Risker för politiskt oppositionella efter valet 2020, in- och utresor och passutfärdande (Lifos dokumentnr: 48078). Publikationen kan laddas ner från <http://lifos.migrationsverket.se> och innehåller hänvisningar till primärkällor samt en utvecklad beskrivning av allmänt kända förhållanden.

Det formella syftet med dekretet beskrivs i en offentlig kommuniké som publicerats på den officiella webbsidan för Belarus president som att ”ytterligare stärka processen för vissa administrativa procedurer och optimera arbetet på Belarus diplomatiska och konsulära representationer”.

I ett uttalande från FN:s särskilde rapportör m.fl. framförs dock bland annat att beslutet är en del av en policy att bestraffa belarusier som lever i exil; däribland försvarare av mänskliga rättigheter, journalister och medlemmar av oppositionen, för deras uppfattade politiska illojalitet. Även företrädare för Viasna är av uppfattningen att det främsta syftet med beslutet är att försätta belarusier utomlands i en besvärlig situation och ytterligare bestraffa dem.

Både företrädare för Human Constanta och Viasna uppger att det generellt sett inte finns några problem med att ansöka om och få pass utfärdat i Belarus. Enligt båda organisationerna möts dock personer som återvänder för att förnya sina pass av misstänksamhet. Human Constantas företrädare uppger att det finns flera fall där personer som återvänt i syfte att förnya sitt pass (och uppgett att detta har varit syftet med återvändandet) har gripits några dagar senare. Detta händer inte generellt, men det finns en sådan risk. Enligt företrädaren för Viasna varierar situationen, men det har förekommit gripanden och andra kontrollåtgärder i samband med att personer återvänt i syfte att förnya sina pass.

3 Rättslig reglering

För att kunna beviljas ett uppehållstillstånd i Sverige måste den sökande ha ett pass, vilket följer av 2 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Vissa kategorier av utlänningar är generellt undantagna från passkravet (för exempel på det, se bestämmelserna i 2 kap. 1 § utlänningsförordningen [2006:97]).

Andra är undantagna endast om de saknar pass och dessutom saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa ett (2 kap. 1 § första stycket och 1 a § utlänningsförordningen).

Det finns ett flertal situationer när Migrationsverket antingen får eller ska bevilja främlingspass till en utlänning. Detta regleras i två delvis separata regelverk. Dels i EU:s skyddsgrundsförordning², dels i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347, av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Enligt bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen ska resehandlingar utfärdas till personer med status som subsidiärt skyddsbehövande och till personer som beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem till en person som beviljats internationellt skydd, det vill säga familjemedlemmar till både personer med flyktingstatus och personer med status som subsidiärt skyddsbehövande.³ Det framgår av artikel 23.6 och 25.2 i skyddsgrundsförordningen. Av artikel 25.2 i skyddsgrundsförordningen framgår att ett annat villkor för beviljande är att sökanden inte kan få eller förnya ett nationellt pass. Vidare framgår av 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen att en sådan handling som avses i artikel 25.2 i skyddsgrundsförordningen ska utfärdas i form av ett främlingspass.

Enligt nationella bestämmelser i utlänningslagen får Migrationsverket utfärda ett främlingspass åt en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, eller om det finns särskilda skäl. Detta framgår av 2 kap. 1 a § första och tredje stycket utlänningslagen.

Av 2 kap. 13 § andra stycket utlänningsförordningen framgår att ett främlingspass får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde.

4 Rättslig bedömning

4.1 Ärenden om främlingspass

Av befintlig landinformation framgår att belarusiska medborgare som befinner sig utomlands inte kan få nya pass utfärdade via landets utrikesrepresentation. I ärenden om fakultativa främlingspass måste dock även förutsättningarna att skaffa pass i hemlandet bedömas.

När det ska bedömas om en sökande har möjlighet att skaffa pass finns ett visst utrymme för att beakta vilka svårigheter som skulle vara förenade med att faktiskt ta sig till hemlandet och lämna in en ansökan samt andra förhållanden som omgärdar passutfärdandet. Graden av osäkerhet rörande de generella utsikterna att få ett pass kan också ges viss betydelse.

Återvändande belarusiers möjlighet att skaffa pass måste ses i ljuset av det förmodade syftet med det ovan nämnda presidentdekretet (så som det beskrivs av FN:s särskilde rapportör) och övrig landinformation.

³ Att begreppet internationellt skydd innefattar både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande framgår av artikel 3.1 i skyddsgrundsförordningen.

Under nuvarande förhållanden bör belarusier därför inte uppmanas att resa till hemlandet för att skaffa pass. I praktiken innebär detta att belarusiska medborgare som befinner sig utomlands (dvs. utanför Belarus) saknar möjlighet att skaffa en handling som gäller som pass.

Giltighetsområdet för ett främlingspass som utfärdas av de skäl som redovisas ovan bör begränsas på så sätt att passet inte gäller i Belarus.

4.2 Ärenden där det villkorade undantaget från passkravet ska prövas

Som nämnts kan i vissa fall en utlänning beviljas uppehållstillstånd trots att hon eller han saknar pass, om det inte är möjligt att skaffa ett pass inom rimlig tid (2 kap. 1 och 1 a §§ utlänningsförordningen) via antingen sitt hemlands utrikesrepresentation eller myndigheterna i hemlandet.

Under nuvarande förhållanden kan det antas att en sökande från Belarus som befinner sig utomlands saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa ett pass.