



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5202-23

meddelad i Stockholm den 11 september 2024

KLAGANDE

AA

Ombud: BB

MOTPART

Polismyndigheten
106 75 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 6 juli 2023 i mål nr 1937-23

SAKEN

Utfärdande av pass

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Pass kan utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. En form av särskilt pass är provisoriskt pass.
2. En svensk medborgare har rätt att på ansökan få ett vanligt pass, om det inte finns hinder mot det. En ansökan om vanligt pass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Om ansökan avslås på den grunden har sökanden normalt rätt att få ett provisoriskt pass om det finns behov av det för en resa.
3. Syftet med att begränsa rätten att få ett vanligt pass utfärdat är att motverka risken för missbruk av svenska pass och att signalera att passet är en värdehandling som passinnehavaren ska vara rädd om. Begränsningsregeln har utformats så att den i mesta möjliga mån ska minska möjligheten till missbruk samtidigt som enskilda inte ska drabbas oskäligt.
4. AA ansökte om ett vanligt pass. Det hade inom de senaste fem åren före ansökan utfärdats tre vanliga pass för honom. Som särskilda skäl för att polisen ändå skulle utfärda ett vanligt pass uppgav han följande. Han har blivit bestulen på sina tidigare pass. Han bor och arbetar på Malta och reser mycket utanför EU i arbetet. Han behöver ett vanligt pass även för att kunna besöka sin syster i Australien och för att kunna öppna ett bankkonto på Malta. Årligen har han ungefär 100 resdagar.
5. Polismyndigheten avslög AAs ansökan med motiveringen att det inom de senaste fem åren före ansökan hade utfärdats tre vanliga pass för honom och att det inte fanns särskilda skäl att utfärda ett fjärde pass.

6. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde det och överlämnade handlingarna i målet till Polismyndigheten för fortsatt handläggning av hans passansökan. Förvaltningsrätten framhöll att AA har ett stort behov av vanligt pass i sitt arbete, som inte kan tillgodoses fullt ut genom en annan identitetshandling, och att en omfattande användning av pass innebär fler tillfällen då det finns risk för att bli av med passet samt att det inte fanns misstanke om att AA missbrukat sina tidigare pass. Förvaltningsrätten ansåg vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet att kravet på särskilda skäl var uppfyllt och att det ankom på Polismyndigheten att pröva om övriga förutsättningar för att utfärda pass var uppfyllda.
7. Polismyndigheten överklagade till Kammarrätten i Stockholm som upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde Polismyndighetens beslut. Kammarrätten bedömde att en grundläggande förutsättning för att ett fjärde pass ska kunna utfärdas under en femårsperiod är att det framstår som osannolikt att tidigare utfärdade pass varit föremål för missbruk eller att de hanterats ovarsamt. Med hänsyn till AAs uppgifter om hur han förlorat sina pass bedömde kammarrätten att han inte varit tillräckligt rädd om passen och att han inte hanterat dem som värdehandlingar. Mot bakgrund av den restriktivitet som ska iaktas ansåg kammarrätten att omständigheterna i övrigt inte heller var sådana att det framstod som orimligt att neka AA ett fjärde pass.

YRKANDEN M.M.

8. AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och antingen fastställa förvaltningsrättens avgörande eller bevilja honom ett vanligt pass.
9. *Polismyndigheten* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

10. Frågan är vad som utgör särskilda skäl att bifalla en ansökan om vanligt pass när det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 4 § passlagen (1978:302) framgår att en svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass, om inte annat följer av lagen.
12. Enligt 7 b § första stycket ska ansökan om vanligt pass avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass har sökanden enligt andra stycket rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat under förutsättning att sökanden har behov av pass för en resa och annat inte följer av lagen.
13. Av förarbetena till bestämmelsen i 7 b § första stycket passlagen kan följande utläsas (prop. 2015/16:81 s. 14 ff. och 25).
14. Det är angeläget att förhindra det missbruk av pass som kan bero på lättheten för svenska medborgare att beviljas nya pass. Detta talar för att svenska regler som begränsar det antal pass som kan utfärdas under en viss tidsperiod bör införas. En sådan begränsning i rätten till pass signalerar att passet är en värdehandling och kan förväntas leda till att passinnehavare är mer rädda om sina pass. Bestämmelsen bör utformas så att den i mesta möjliga mån minskar möjligheten till missbruk, samtidigt som enskilda inte drabbas oskäligt.

15. En ansökan om vanligt pass ska som huvudregel avslås oavsett om det finns misstanke om missbruk beträffande de tidigare beviljade passen eller inte. För att det inte ska leda till orimliga resultat i enskilda fall ska en ansökan i undantagsfall beviljas trots att det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden. En förutsättning är att det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga om sökanden har varit särskilt brottsutsatt och blivit bestulen på pass eller om sökanden reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i passboken. Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl bör vara restriktiv och ska ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Förarbetena till den aktuella bestämmelsen i passlagen ger enligt Högsta förvaltningsdomstolen uttryck för att bedömningen av om det finns särskilda skäl att bifalla en ansökan om ett fjärde vanligt pass inom en femårsperiod ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning är det av särskild betydelse hur det kommer sig att tidigare pass inte längre kan användas och om det finns risk för att tidigare pass har kunnat missbrukas. Även sökandens behov av vanligt pass bör vägas in. Det får vid en helhetsbedömning inte framstå som oskäligt att neka sökanden ett sådant pass.
17. Det förhållandet att det finns omständigheter som tyder på att sökanden inte hanterat tidigare pass som värdehandlingar talar emot att det i det enskilda fallet finns särskilda skäl. Att sökanden vid något enstaka tillfälle varit ovarsam med ett pass utesluter dock inte att det kan finnas särskilda skäl.
18. Av utredningen i målet framgår att AA förlorat tre vanliga pass under en tid av drygt 15 månader och han har varit utan vanligt pass sedan augusti 2022. AA har uppgett att två stals på olika flygplatser och att ett stals ur hans bagage när

det var placerat i ett låst bagagerum på ett hotell samt att han har polisanmält händelserna. Endast ett av passen har återfunnits och makulerats. AA har vidare uppgett att han har ett stort behov av pass för att kunna utföra sitt arbete, som innefattar resor till olika länder både inom och utanför EU, och att detta behov inte kan tillgodoses med provisoriska pass eftersom inte alla länder som han behöver besöka godtar provisoriska pass.

19. Det framstår som sannolikt att AAs tredje pass har stulits ur hans bagage som han hade placerat i ett låst bagagerum på ett hotell. När det gäller övriga två pass går det inte att dra några säkra slutsatser om vad som har hänt med dem; om de har stulits eller om han har tappat bort eller förlagt dem. Oavsett hur det förhåller sig med den saken så står det klart att AA inte har förvarat sina pass på ett säkert sätt eller hanterat dem med vederbörlig aktsamhet. Det är t.ex. anmärkningsvärt att han, efter att på kort tid ha förlorat två pass, lämnade ett pass i ett bagagerum på ett hotell och detta särskilt med beaktande av det behov av vanligt pass som han uppger sig ha.
20. När det gäller AAs behov av pass i sitt arbete konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att hans argumentation är allmänt hållen och det enda exempel han har gett på en situation då avsaknaden av ett vanligt pass åsamkade honom problem var då han i januari 2023 inte kunde genomföra en resa till Australien trots att han hade ett provisoriskt pass. AA har emellertid lämnat delvis motstridiga uppgifter om orsaken till detta – att giltighetstiden för passet var för kort respektive att passet innehöll felaktiga eller otillräckliga uppgifter – och exakt vad det berodde på att resan inte gick att genomföra är oklart.
21. Högsta förvaltningsdomstolen ifrågasätter inte att innehav av ett vanligt pass skulle underlätta för AA att utföra sitt arbete men det kan trots det vid en helhetsbedömning inte betraktas som oskäligt att inte utfärda ett sådant för honom.

22. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det inte finns särskilda skäl att bifalla AAs ansökan om vanligt pass. Överklagandet ska därmed avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Margit Knutsson, Kristina Ståhl, Leif Gäverth och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Karlsson Wramsmyr.