



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
6840-23

meddelat i Stockholm den 11 september 2024

KLAGANDE

AA

MOTPART

Polismyndigheten
106 75 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 oktober 2023 i mål nr 2999-22

SAKEN

Utfärdande av pass

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

BAKGRUND

1. Pass kan utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. 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.
2. 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.
3. 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 att ett av hans tidigare pass behövt bytas ut på grund av att han bytt namn, att han tappat bort ett pass på en flygplats och att ett pass skadats i samband med en brand på ett hotell.
4. 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 ytterligare ett pass.
5. AA överklagade till Förvaltningsrätten i Umeå och framhöll att han har ett stort behov av pass för att kunna besöka sin fru i Turkiet, eftersom hon inte har möjlighet att resa till Sverige, och att han har affärskontakter utomlands som han behöver träffa.
6. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och överlämnade målet till Polismyndigheten för fortsatt handläggning. Förvaltningsrätten fann att vad AA

anfört om att ett pass blivit brandskadat och ett annat pass behövt bytas ut på grund av namnbyte ligger i linje med de exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena till lagstiftningen. Vidare bedömde förvaltningsrätten risken för missbruk som låg då tidigare pass antingen makulerats eller var i obrukbart skick. Mot den bakgrunden ansåg förvaltningsrätten 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 Sundsvall som ändrade förvaltningsrättens dom och fastställde Polismyndighetens beslut. Med beaktande av den restriktiva bedömning som ska göras ansåg kammarrätten att det för utfärdande av ett fjärde vanligt pass inom en femårsperiod som huvudregel ska krävas sådana omständigheter som omfattas av särskilda skäl avseende vart och ett av de tidigare tre passen. Kammarrätten ansåg att det förhållandet att ett pass tappats bort inte ligger i linje med de exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena och att AA hanterat passet ovarsamt.

YRKANDEN M.M.

8. AA yrkar att hans ansökan om vanligt pass ska beviljas.
9. *Polismyndigheten* anser att överklagandet ska avslås. Polismyndigheten upplyser om att AA efter förvaltningsrättens dom har fått ett vanligt pass utfärdat med anledning av den ansökan som är föremål för prövning.

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. Av förarbetena till bestämmelsen kan följande utläsas (prop. 2015/16:81 s. 14 ff. och 25).
13. 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.
14. 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

15. 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.
16. 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.
17. Av utredningen i målet framgår att AA har varit ovarsam med ett av sina pass eftersom han tappade bort det på en flygplats. Passet hittades dock och blev makulerat. När det gäller övriga två pass framgår det att ett pass behövde bytas ut på grund av att AA bytte namn. Passet lämnades in till polisen som makulerade det. Ett annat pass skadades vid en brand på ett hotell och även detta pass har lämnats in till polisen och makulerats. Vid en helhetsbedömning anser Högsta förvaltningsdomstolen att det skulle vara oskäligt att inte utfärda ett vanligt pass för AA.
18. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det fanns särskilda skäl att bifalla AAs ansökan om vanligt pass. Eftersom ett sådant pass

redan har utfärdats föranleder överklagandet inte någon vidare åtgärd från
Högsta förvaltningsdomstolens sida. Målet ska därför skrivas av.

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

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Karlsson Wramsmyr.