

**Ref 45**

**Fråga om 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 (I och II).**

4 § och 7 b § passlagen (1978:302)

**I.**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 september 2024 följande dom (mål nr 5202-23).

**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. I.L. 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 I.L:s 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. I.L. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde det och överlämnade handlingarna i målet till Polis-

myndigheten för fortsatt handläggning av hans passansökan. Förvaltningsrätten framhöll att I.L. 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 I.L. 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 I.L:s 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 I.L. ett fjärde pass.

#### **Yrkanden m.m.**

8. *I.L.* 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 I.L. förlorat tre vanliga pass under en tid av drygt 15 månader och han har varit utan vanligt pass sedan augusti 2022. I.L. har uppgett att två stals på olika flyg-

platser 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. I.L. 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 I.L:s 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 I.L. 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 I.L:s 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. I.L. 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 I.L. 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 fanns särskilda skäl att bifalla I.L:s ansökan om vanligt pass. Överklagandet ska därmed avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jüderblom*, *Knutsson*, *Ståhl*, *Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sofia Karlsson Wramsmyr.

*Förvaltningsrätten i Stockholm* (2023-03-20, ordförande Danielsson [skiljaktig], tre nämndemän):

*Förvaltningsrättens bedömning*

Under den muntliga förhandlingen har I.L. på ett detaljerat sätt redogjort för hur det gått till när han blivit av med sina tre tidigare pass. Utifrån vad I.L. har berättat och vad som i övrigt kommit fram i målet anser dock förvaltningsrätten att det inte är klarlagt att de tre tidigare passen har blivit stulna. Vad t.ex. gäller passet som förlorats på Kastrup flygplats framstår det som osäkert om passet tagits ur I.L:s väska eller om han förlagt det på flygplatsen. Förvaltningsrätten anser därmed att utredningen inte ger stöd för att I.L. varit särskilt brottsutsatt och att det på grund av detta föreligger särskilda skäl att bevilja honom ytterligare ett pass.

Frågan är om omständigheterna i målet i övrigt innebär att det finns särskilda skäl att bifalla I.L:s ansökan om ett fjärde pass. Av utredningen framgår att I.L. reser mycket i tjänsten. Därutöver har han arbetsuppgifter som gör att han behöver använda sitt pass som legitimation. Att I.L. har stort behov av vanligt pass i sitt arbete som inte kan tillgodoses fullt ut genom en annan identitetshandling, t.ex. nationellt id-kort eller körkort, har inte ifrågasatts av Polismyndigheten. Ett mer omfattande användande av passet innebär att det finns fler tillfällen då en person riskerar att bli av med sin passhandling. Det har inte kommit fram något som talar för att det föreligger en misstanke om att I.L. missbrukat sina tidigare utfärdade pass. I.L. har under den muntliga förhandlingen redogjort för hur avsaknaden av ett vanligt pass påverkar hans möjlighet att utföra sitt arbete och de ekonomiska och personliga konsekvenser detta medför. Vidare har han redogjort för varför ett provisoriskt pass inte utgör ett fullgott alternativ för honom.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet anser därmed förvaltningsrätten att det, trots den restriktivitet som är påkallad, får anses föreligga sådana särskilda skäl som gör att bestämmelsen i 7 b § passlagen inte utgör hinder mot att utfärda ett pass för I.L. Det får ankomma på Polismyndigheten att pröva huruvida övriga förutsättningar för utfärdande av pass är uppfyllda. Det överklagade beslutet ska därför upphävas och handlingarna i målet lämnas över till Polismyndigheten för fortsatt handläggning av I.L:s passansökan.

*Ersättning för inställelse vid muntlig förhandling*  
[text här utelämnad]

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och förklarar att bestämmelsen i 7 b § passlagen (1978:302) inte utgör hinder mot att utfärda pass för I.L. Handlingarna i målet lämnas över till Polismyndigheten för fortsatt handläggning av hans passansökan.

Förvaltningsrätten avslår yrkandet om ersättning för kostnader för inställelse vid muntlig förhandling.

*Danielsson* var skiljaktig och anförde:

I.L. har under en femårsperiod beviljats tre vanliga pass. Det krävs därför särskilda skäl för att ett fjärde pass ska utfärdas för honom. Exempel på särskilda skäl är bl.a. om sökanden varit särskilt brottsutsatt och blivit

bestulen på pass eller reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i passboken (prop. 2015/16:81 s. 25).

Jag instämmer i majoritetens bedömning att I.L. inte har visat att han varit särskilt brottsutsatt och att det på grund av detta finns särskilda skäl att bifalla hans ansökan om vanligt pass. Vidare har, såvitt kommit fram, två av I.L:s tidigare utfärdade pass inte återfunnits. Mot denna bakgrund, de exempel som nämns i förarbetena och den restriktivitet som ska råda vid tillämpningen samt med beaktande av lagstiftningens syfte anser jag att det som kommit fram i målet i övrigt inte heller kan anses utgöra särskilda skäl att bifalla hans passansökan. Det I.L. uppgett om vilka konsekvenser det får för honom att han inte längre kan använda de tidigare utfärdade vanliga passen medför ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

I likhet med majoriteten anser jag att I.L:s yrkande om ersättning för inställelsekostnader i samband med muntlig förhandling ska avslås.

**Kammarrätten i Stockholm** (2023-07-06, Schömer, Wahren och Ansari Shad):

Frågan i målet är om det finns särskilda skäl enligt 7 b § första stycket passlagen (1978:302) att bifalla I.L:s ansökan om vanligt pass.

Av förarbetena (prop. 2015/16:81 s. 13–16) framgår bl.a. följande. Bestämmelsen syftar till att hindra att svenska pass missbrukas genom att säljas eller lånas ut och till att stärka passets ställning som värdehandling. Ett fjärde pass ska som huvudregel inte kunna utfärdas under en femårsperiod, oavsett om det i det enskilda fallet finns skäl att misstänka missbruk av tidigare utfärdade pass eller inte. Undantag ska dock kunna göras om det finns särskilda skäl, t.ex. för personer som är särskilt brottsutsatta och har blivit bestulna på pass, för personer som reser så mycket i tjänsten att deras pass snabbt blir fullstämplade eller om bestämmelsen annars leder till orimliga resultat. Vad som utöver de angivna exemplen ska utgöra särskilda skäl har överlämnats åt rättstillämpningen att avgöra. Tillämpningen bör vara restriktiv.

Kammarrätten bedömer 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 har hanterats ovarsamt (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 15 juni 2023 i mål nr 1452-23). Om en person har utsatts för brott och blivit bestulen på sina tidigare pass kan det enligt kammarrätten finnas särskilda skäl att utfärda ett fjärde pass om det framgår att passen har förlorats trots att de hanterats som värdehandlingar.

I.L. har uppgett att han varit särskilt brottsutsatt eftersom han under perioden 2021–2022 blivit bestulen på tre pass. Till stöd för sin talan har han gett in gjorda polisanmälningar. Med hänsyn till I.L:s uppgifter om hur han har förlorat sina tidigare pass gör kammarrätten bedömningen att han inte varit tillräckligt rädd om sina pass och att han inte hanterat dem som värdehandlingar. Kammarrätten beaktar särskilt att han har lämnat ett av passen i ett bagagerum, trots att han vid den tidpunkten hade förlorat två pass under en kort tidsperiod. Det finns därför inte särskilda skäl att bifalla hans passansökan på denna grund. Mot bakgrund av den

restriktivitet som ska iaktas vid bedömningen anser kammarrätten att omständigheterna i övrigt inte heller är sådana att det framstår som orimligt att neka I.L. ett fjärde pass.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att det inte finns särskilda skäl att bevilja I.L. ett fjärde vanligt pass. Polismyndighetens överklagande ska därför bifallas. Förvaltningsrättens dom ska därmed upphävas och Polismyndighetens beslut fastställas.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Polismyndighetens beslut den 9 november 2022.

## II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 september 2024 följande beslut (mål nr 6840-23).

### 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. A.A. 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 A.A:s 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. A.A. 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 A.A. anförde 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 A.A. hanterat passet ovarsamt.

#### **Yrkanden m.m.**

8. A.A. yrkar att hans ansökan om vanligt pass ska beviljas.

9. *Polismyndigheten* anser att överklagandet ska avslås. Polismyndigheten upplyser om att A.A. 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 A.A. 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 A.A. 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 A.A.

18. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det fanns särskilda skäl att bifalla A.A:s 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.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Knutsson, Ståhl, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sofia Karlsson Wramsmyr.

---

***Förvaltningsrätten i Umeå (2022-11-10, ordförande Södergren):***

Det förvaltningsrätten har att pröva är huruvida Polismyndigheten haft anledning att avslå A.A:s passansökan. A.A. har redogjort för hur de tidigare passen förstörts eller försvunnit. Det första av de tre passen behövde bytas ut på grund av namnbyte, det andra passet förlorades på Arlanda men har sedan återfunnits och det tredje och senaste passet förstördes under en brand på hotell. De två första passen har makulerats och det brandskadade passet har visats upp för polis i samband med ansökan om nytt pass. I Polismyndighetens yttrande till förvaltningsrätten ifrågasätts inte de faktiska omständigheterna, utan ansökan avslås på grund av att de skäl som klaganden anger inte anses vara sådana särskilda skäl som avses i den aktuella bestämmelsen i passlagen.

Exemplifieringen av omständigheter som kan utgöra särskilda skäl som anges i förarbetena till passlagen är inte uttömmande. Därmed kan även andra omständigheter som ligger i linje med dessa beaktas vid prövningen. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta de faktiska omständigheterna i ärendet och lägger därför dessa till grund för den individuella prövning som ska ske i varje enskilt fall. Vid denna prövning finner förvaltningsrätten, trots den restriktivitet som enligt förarbetena är påkallad, att vad A.A. anför om att ett pass blivit brandskadat och ett annat på grund av namnbyte behövt bytas ut ligger i linje med de exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena. Risken för missbruk bedöms som låg då tidigare pass antingen är makulerade eller i obrukbart skick. Mot bakgrund av det som nu anförts anser förvaltningsrätten att det föreligger särskilda skäl och att bestämmelsen i 7 b § passlagen därmed inte utgör hinder mot att utfärda ett pass till A.A. Det ankommer i första hand på Polismyndigheten att pröva om övriga förutsättningar för att utfärda pass är uppfyllda.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet, förklarar att bestämmelsen i 7 b § passlagen inte utgör hinder mot att utfärda pass, och överlämnar målet till Polismyndigheten för fortsatt handläggning.

***Kammarrätten i Sundsvall (2023-10-19, Ebbing, Kramer [skiljaktig] och Carlstrand):***

A.A. har fått tre pass utfärdade under en femårsperiod. Han har uppgett att ett av hans tidigare pass behövt bytas på grund av namnbyte, att han tappade bort ett andra och att ett tredje skadades i en brand. Uppgifterna har inte ifrågasatts av Polismyndigheten.

Av 7 b § första stycket passlagen (1978:302) framgår att en ansökan om vanligt pass kan beviljas trots att det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden. En förutsättning är dock att det finns särskilda skäl.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det som har kommit fram om att ett av A.A:s pass brandskadats och att han behövde byta pass med anledning av namnbyte är sådana omständigheter som ligger i linje med de exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena.

Med beaktande av den restriktiva bedömning som ska göras anser 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. Bedömningen av vad som utgör särskilda skäl ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. A.A. har uppgett att han tappade ett pass på Arlanda flygplats och att det därefter lämnades in till hittegodsavdelningen. Att ett pass tappats bort ligger inte i linje med de exempel på särskilda skäl som anges i förarbetena och innebär enligt kammarrättens mening att A.A. har hanterat passet ovarsamt. Det saknas därför särskilda skäl att bifalla ansökan om vanligt pass. Förvaltningsrättens dom ska därför ändras och Polismyndighetens beslut fastställas.

– Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och fastställer Polismyndighetens beslut.

*Kramer* var av skiljaktig mening och ansåg att förvaltningsrättens dom skulle fastställas.