

Kritik mot Polismyndigheten för hanteringen av upphittade pass

Beslutet i korthet: Åtta utgångna pass utställda i samma persons namn lämnades in till Polismyndigheten som upphittade på en flygplats. Myndigheten registrerade inte passen som hittegods utan makulerade och förstörde dem kort efter att de lämnats in. JO uttalar att utgångna pass ska behandlas som hittegods. Hittegods som kommer in till Polismyndigheten ska registreras. Vidare uttalar JO att det är ett grundläggande krav att den enskildes rätt till sin egendom respekteras och att ingripanden som avser enskildas egendom har stöd i gällande regler. Något sådant stöd fanns inte i ärendet. Polismyndigheten kritiseras för att de upphittade passen inte registrerades när de lämnades in samt för att myndigheten makulerade och förstörde passen utan uttryckligt stöd i gällande regler.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde bl.a. följande.

Under en bussfärd i juni 2016 blev hans väska förmodligen stulen. Efter att han kontaktat polisen sökte två poliser upp honom på Arlanda flygplats. Han väntade med en av poliserna medan den andre letade efter väskan. På något sätt fick polisen tag på väskan, men han vet inte hur eller var. Poliserna öppnade väskan och plockade ut flera av de pass som fanns i väskan. De undrade varför han hade så många pass. Han lämnade en förklaring, men de trodde honom inte. Efter det bad han poliserna om skjuts. När de lämnade av honom tog de väskan med sig. Sedan dess har han inte sett väskan eller dess innehåll. I väskan fanns bl.a. två svenska och sex utländska pass. Han tog kontakt med den ideella föreningen Gatujuristerna och försökte med deras hjälp att ta reda på vad som hänt med väskan. Tjänstemän på Polismyndigheten har uppgett att passen förstörts. Han har inte blivit informerad om detta eller orsaken till det. Enligt polisen har de inte lyckats komma i kontakt med honom och beslutade därför att förstöra passen.

Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig om hanteringen av passen och den övriga egendom som tillhörde AA samt om den rättsliga grunden för att förstöra passen. Inför yttrandet hade de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för händelsen.

Av en händelserapport [...] upprättad cirka kl. 16.40 den 21 juni 2016 i polisens system "KC-polis" framgår att en polispatrull vid terminal fem på Arlanda flygplats har kontrollerat en påträffad väska tillhörig AA. Enligt rapporten hade AA alla sina gamla pass med sig och patrullen har försökt att få tag i honom på terminalen.

Av ytterligare en händelserapport [...] upprättad cirka kl. 22.00 nämnda datum framgår att samma patrull blivit beordrad till ankomsthallen vid terminal fem på Arlanda flygplats med anledning av att AA återigen blivit av med sin väska. I rapporten finns en anteckning att AA var förvirrad och att han fått tillbaka sin väska tidigare. Cirka kl. 22.50 antecknas att patrullen kör AA till [...].

Enligt en anmälan om stöld, inskriven i polisens system "RAR" kl. 22.53 den aktuella dagen, har en okänd gärningsman tillgripit AA:s väska innehållande åtta pass och viss övrig egendom. Enligt uppgifterna i anmälan var två pass giltiga och övriga var utgångna.

Under rubriken "avregistrering" i RAR-systemet har den 27 juni 2016 antecknats att de stöldanmälda passen destruerats. Som anledning anges "återfunnet, destruerade [på grund av] adress okänd och utgångna pass".

Av utdrag från myndighetens system för bl.a. personinformation (Pil) framgår att AA saknade känd hemvist under juni 2016. Den 7 juli 2016 registrerades dock AA som folkbokförd på en angiven adress.

Enligt uppgifter i myndighetens resehandlingssystem (RES) saknade AA giltigt svenskt pass i juni 2016.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från de berörda befattningshavarna.

Inspektören CC har sammanfattningsvis uppgett följande. I juni 2016 arbetade han i receptionen på polisstationen i Sollentuna. Passen lämnades till receptionen och en sökning gjordes på innehavaren. Någon adress till innehavaren fanns inte i anmälan och det gick inte att hitta någon folkbokföringsadress. Han minns inte när och hur passen kom in till receptionen, bara att han fick en bunt med pass i sin hand och att passen hade hittats på Arlanda flygplats. Samtliga pass var utgångna. Den 27 juni 2016 beslutade vakthavande befäl att passen skulle förstöras, eftersom det inte gick att komma i kontakt med AA. Han känner inte till att det lämnats in en väska eller någon övrig egendom som kunde kopplas till AA. Han är av uppfattningen att den tjänsteman hos polisen som först tog emot passen borde ha fattat beslut om beslag av egendomen.

Inspektören DD har uppgett att han blev kontaktad per telefon av Gatujuristerna vid minst tre tillfällen. Han lämnade då den information som fanns tillgänglig i systemen KC-polis och RAR. Varken väskan eller passen fanns registrerade som beslag eller hittegods.

Inspektören EE har uppgett att han den 22 juni 2016 beslutade att förundersökning inte skulle inledas rörande anmälan om stöld av väskan. I övrigt känner han inte till någonting om väskan eller dess innehåll.

De polismän som ingick i aktuell polispatrull (inspektören FF och polisassistenten GG) har inget minne av de aktuella händelserna.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Förelåg rättslig grund att förstöra passen?

Av utredningen framgår att de aktuella passen har återfunnits och destruerats samt att AA då saknade känd adress och giltigt svenskt pass.

Enligt uppgifterna i RAR om avregistrering av godset var de pass som destruerades utgångna. Även om det i polisanmälan förekommer en uppgift om att AA blivit av med ett giltigt [utländskt] pass anser Polismyndigheten att utredningen inte ger ett tillräckligt underlag för att ifrågasätta uppgiften att de förstörda passen var utgångna. Därvid har beaktats att uppgiften i polisanmälan om att AA hade blivit bestulen på ett giltigt svenskt pass senare har visat sig vara felaktig.

Utgångna pass kan inte användas som resehandling eller identitetshandling. De har därför inget eller ett mycket ringa ekonomiskt värde. Lagen om hittegods gäller inte i fråga om sådan egendom (se bl.a. NJA 1952 s. 177 och RPSFS 2010:7, FAP 650-1). Polismyndigheten registrerar inte heller gods av ringa värde i myndighetens hittegods system (se 5 § RPSFS 2010:7, FAP 650-1). Sådant gods tas således emot av myndigheten utan att registreras som hittegods. Enligt ett allmänt råd (se 9 § a. FAP) bör gods av ringa värde förvaras under enklare former och om godset inte hämtas inom en kortare tid (två veckor) bör det destrueras.

Utgångna pass bör självfallet inte cirkulera fritt. I de fall upphittade giltiga pass lämnas in till Polismyndigheten och innehavaren inte kan anträffas så ska Polismyndigheten destruera passen (se 3 kap. 2 § RPSFS 2009:14, FAP 530-1). Dessa regler gäller för pass som utfärdats inom riket. Enligt Polismyndigheten finns det goda skäl att hantera utgångna pass, oavsett om de utfärdats inom eller utom riket, på samma sätt.

Mot angiven bakgrund har det funnits rättslig grund för åtgärden att destruera passen.

Borde myndigheten ha avvaktat med destruktionsen?

Av utredningen framgår inte när passen inkom till Polismyndigheten. Det kan dock konstateras att passen förstörts tidigare än vad som rekommenderas i ovan nämnda råd. Även om myndigheten hade väntat ytterligare några dagar är det en helt öppen fråga om AA då hade kunnat anträffas. Till detta kommer att det finns skäl att destruera utgångna pass enligt resonemanget ovan. Myndigheten anser således inte att det var felaktigt eller i strid med gällande föreskrifter att förstöra passen redan innan den i det allmänna rådet nämnda tidsfristen hade gått ut.

Fanns det skäl att hantera passen på ett annat sätt?

Under utredningen har det framförts tänkbara alternativa tillvägagångssätt när det gäller hanteringen av aktuella pass. CC har exempelvis framfört att passen borde ha tagits i beslag. Av följande skäl är det tveksamt om det förelåg rättslig grund för en sådan åtgärd.

Polismyndigheten konstaterar att AA inom loppet av bara några timmar har förlorat och återfått sin väska för att därefter återigen förlora den. De polismän som bistod har noterat att AA var förvirrad. Passen har upphittats på Arlanda flygplats. Det är enligt Polismyndighetens bedömning högst tveksamt huruvida det under dessa omständigheter skäligen kan antas att passen frånstulits eller på annat sätt avhänts AA genom brott. Därmed torde förutsättningar för beslag saknas enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken.

Det är en allmän princip att tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken inte får användas utan att en förundersökning eller rättegång har inletts [...]. Det finns undantag som ger en polisman möjlighet att fatta beslut om beslag,

exempelvis vid fara i dröjsmål eller vid beslag av föremål som skäligen kan antas komma att bli förverkat på grund av sin särskilda beskaffenhet (27 kap. 4 § och 14 a § rättegångsbalken samt 36 kap. 3 § 1 brottbalken). Dessa undantag förefaller inte tillämpliga i nu aktuellt fall. Förutsättningar att ta egendomen i förvar enligt [...] lagen om visst stöldgods m.m. förelåg inte heller.

Det har under utredningen även framförts att myndigheten borde ha skickat passen till [det aktuella landets ambassad] i Stockholm. Enligt uppgift förekommer att så sker, men då enbart avseende giltiga pass. Av de skäl som anförts ovan om vikten av att utgångna resehandlingar inte ska cirkulera fritt anser Polismyndigheten att det är en mer effektiv åtgärd att förstöra upphittade utländska pass som har gått ut när innehavaren inte kan anträffas.

Det är mot den bakgrunden svårt att dra slutsatsen att hanteringen uppenbarligen borde ha skett på något annat sätt.

Hanteringen av övrig egendom

Det har inte framkommit något i utredningen som visar att väskan eller den övriga egendom som tillhörde AA och förtecknats i stöldanmälan skulle ha omhändertagits eller lämnats in till Polismyndigheten. I den delen önskar Polismyndigheten uppmärksamma kungörelsen om behandling av föremål som upphittats inom flygplats eller på luftfartyg, m.m. Det är således tänkbart att den övriga egendom som tillhörde AA har upphittats och överlämnats till flygplatsförvaltningen på Arlanda.

Rättsliga utgångspunkter

Ett påträffat föremål utgör hittegods enligt lagen om hittegods om det är borttappat eller – i vissa fall – kvarglömt av ägaren eller innehavaren. Lagen gäller inte i fråga om bortkastade, övergivna eller i det närmaste värdelösa föremål. (Se Berg, lagen om hittegods 1 §, Karnov 1 juli 2018.)

Om ägaren till hittegods inte hämtar ut godset inom en månad från det att han eller hon underrättats om fyndet av Polismyndigheten, eller om ägaren i annat fall kan anses ha avstått sin rätt till godset, tillfaller godset upphittaren. Om godset är i Polismyndighetens vård och upphittaren inte inom en månad efter uppmaning betalar myndighetens kostnader i anledning av fyndet, eller om han eller hon annars kan anses ha avstått sin rätt till godset, tillfaller godset staten. (Se 4 § lagen om hittegods.)

Polismyndigheten ska registrera hittegods. Om ägaren till hittegods är känd ska han eller hon informeras om fyndet och uppmanas att inom en månad uppge om han eller hon vill lösa godset. Ägaren ska även informeras om att han eller hon annars förlorar sin rätt till godset. (Se 1 och 3 §§ förordningen om Polismyndighetens hantering av hittegods.)

Innan Polismyndigheten fastställer att ägaren har förlorat sin rätt till hittegods enligt 3 § ska han eller hon ha delgetts en underrättelse om att det kan bli fallet. Om värdet av hittegods kan antas vara mindre än en tiondel av det prisbasbelopp som gällde när godset togs om hand eller om det saknar försäljningsvärde, får delgivning ske genom att underrättelsen anslås hos

Polismyndigheten. (Se 5 § förordningen om Polismyndighetens hantering av hittegods.)

Egendom som tillfallit staten enligt lagen om hittegods och kan befaras komma till brottslig användning eller annars är olämplig för försäljning ska oskadliggöras (se 1 och 5 §§ lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m).

Polisen har utfärdat föreskrifter om myndighetens hantering av bl.a. hittegods. Av dessa framgår bl.a. att med hittegods avses sådant upphittat gods som avses i hittegodslagen och med gods av ringa värde avses gods med ett uppskattat ekonomiskt värde av högst en tusendel av prisbasbeloppet och som inte omfattas av hittegodslagen. Föreskrifterna innehåller också en definition av gods med särskilt värde. Med sådant gods avses hittegods av ringa värde som kan antas ha ett särskilt bruks- eller affektionsvärde för ägaren och som är sökbart, såsom identitetshandlingar, kreditkort och identifierbara nycklar. Hittegods, som inte är gods av ringa värde, ska registreras i polisens hittegodssystem. (Se 2 och 5 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av hittegods, RPSFS 2010:7, FAP 650-1.)

Ett pass, som är anmält som stulet eller förkommet och som spärrats, ska makuleras om det återfinns eller upphittas. Ett upphittat pass som inte har anmälts som stulet eller förkommet ska makuleras och förstöras, om den för vilken resehandlingen är utställd inte kan anträffas. (Se 3 kap. 2 § första och andra stycket Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationellt identitetskort, RPSFS 2009:14, FAP 530-1.)

Bedömning

Av utredningen framgår att två svenska och sex utländska pass utställda i AA:s namn lämnades in på polisstationen i Sollentuna. Inget av passen var giltigt. Utredningen ger inte något klart svar på hur eller när passen blev omhändertagna av Polismyndigheten. Myndigheten har i sitt yttrande angett att passen lämnades in som upphittade på Arlanda flygplats och jag utgår i min bedömning från att det gick till på det sättet.

De åtta passen registrerades inte när de kom in till Polismyndigheten. Som skäl för det har myndigheten uppgett att utgångna pass inte omfattas av lagen om hittegods eftersom de inte kan användas som resehandling eller identitetshandling och har ett ringa ekonomiskt värde.

Även om utgångna pass har ett obefintligt eller ringa ekonomiskt värde kan de ha ett personligt värde för ägaren (se JO 2017/18 s. 263, dnr 5351-2015). Trots att ett utgången pass inte längre kan användas för det ändamål som det har utfärdats för kan det ge information om att innehavaren vid en viss tidpunkt har rest in i eller ut från ett annat land eller om ett tidigare medborgarskap. Beroende på vilken person ett pass har utfärdats för skulle det också kunna ha

ett historiskt intresse eller ett värde som samlarföremål. Mot denna bakgrund ska utgångna pass enligt min mening omfattas av lagen om hittegods. Polismyndigheten borde därför ha registrerat de åtta passen när de lämnades in till stationen i Sollentuna.

Polismyndigheten har kort efter att passen lämnades in makulerat och förstört dem. Som skäl för detta har Polismyndigheten angett att man enligt myndighetens föreskrifter ska makulera och förstöra giltiga upphittade svenska pass när innehavaren inte kan anträffas och att det finns goda skäl för att hantera upphittade utgångna pass på samma sätt, oavsett om de utfärdats inom eller utom riket. Vidare har myndigheten uppgett att utgångna pass självfallet inte bör cirkulera fritt.

Jag har tidigare uttalat att det måste finnas ett uttryckligt stöd i en föreskrift för att Polismyndigheten ska kunna makulera eller förstöra ett pass, i likhet med vad som annars gäller när polisen vidtar åtgärder med en enskild persons egendom (se JO 2017/18 s. 263).

De aktuella passen var visserligen anmälda som stulna men de var inte spärrade. Ordalydelsen i den bestämmelse i polisens föreskrifter som myndigheten hänvisar till ger därför inte någon rätt att makulera eller förstöra vare sig de två svenska passen eller de sex utländska passen. Det är ett grundläggande krav att den enskildes rätt till sin egendom respekteras och att ingripanden som avser enskildas egendom har stöd i gällande regler. Polismyndigheten borde därför inte makulerat och förstört de upphittade passen.

Om Polismyndigheten hade hanterat passen enligt lagen om hittegods och AA inte hade hämtat ut dem eller på annat sätt avstått sin rätt till passen hade de tillfallit staten. Polismyndigheten hade då haft rätt att förstöra passen.

Genom utredningen har det inte kunnat klarläggas vad som hände med AA:s väska och den övriga egendomen. Jag har därför inte underlag för att göra något uttalande i den delen.

Sammanfattningsvis var det fel av Polismyndigheten att inte registrera de upphittade passen när de kom in samt att makulera och förstöra passen utan uttryckligt stöd. Polismyndigheten ska kritiseras för dessa brister.