

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende**

Beslutet i korthet: En kvinna och hennes dotter stoppades vid den ungerska gränsen och anklagades för att ha en falsk svensk utresestämpel i sina pass, vilket bekräftades vid kontakt med Rikskriminalpolisen i Sverige. Det inträffade medförde flera allvarliga konsekvenser för de två. Senare visade det sig att det med all sannolikhet rörde sig om en stämpel som fått ett felaktigt utseende i samband med en reparation, men som trots det fortsatt kom att användas av svensk gränspolis. Polismyndigheten i Skåne kritiseras för att ha haft bristfälliga kontrollrutiner i samband med reparation av in- och utresestämplar. Rikspolisstyrelsen, som genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet är nationell kontaktpunkt i dessa frågor, kritiseras för att inte ha fört informationen vidare när det framkom att stämpelns utseende kunde ha förändrats vid reparationen.

Anmälan

I en anmälan till JO, daterad den 2 mars 2012, framförde AA klagomål mot polisen. Hon uppgav bl.a. följande.

När hon och hennes dotter lämnade Sverige via Sturups flygplats den 15 december 2010 använde gränspolisen en felaktig utresestämpel. Detta ledde till att hon och dottern stoppades vid den ungerska gränsen sju månader senare (den 12 juli 2011), med ett flertal allvarliga konsekvenser som följd – de blev bl.a. kvarhållna i sex timmar, utvisades från Ungern och förbjöds att resa in i EU under ett års tid. Vid förfrågningar om stämpeln bekräftade svensk polis inledningsvis att den var korrekt, men ändrade sig sedan och hävdade att stämpeln var falsk.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in. Av dessa framgick att den aktuella stämpeln (M320) föreföll att ha fått ett felaktigt utseende i samband med en reparation. Detta hade dock inte uppmärksamrats, varför stämpeln fortsatt kom att användas av gränspolisen vid Polismyndigheten i Skåne. Det framgick vidare att svensk polis, vid förfrågningar från andra länder, hade uppgett att

stämpelavtryck från den aktuella stämpeln var falska. Den 1 oktober 2011 lämnades en sådan uppgift beträffande stämpeln i AA:s och hennes dotters pass till Interpol i Budapest. Uppgiften lämnades av Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete (IPO), efter kontakt med Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet (ärende IP 2011 022720). Vid tidpunkten för JO:s kontakter med Rikskriminalpolisen, den 12 juni 2012, hade Polismyndigheten i Skåne informerat Rikskriminalpolisen om att reparation av stämpeln skett och att den därvid kunde ha fått ett felaktigt utseende. Enligt Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet ålåg det Polismyndigheten i Skåne att vidarebefordra informationen till berörda organ.

JO anmodade Rikspolisstyrelsen att, efter att ha inhämtat upplysningar från Polismyndigheten i Skåne och Rikskriminalpolisen, yttra sig i ärendet.

Rikspolisstyrelsen (överdirektören BB) inkom med ett yttrande den 18 september 2012, till vilket yttranden från Polismyndigheten i Skåne (biträdande länspolismästaren CC) och Rikskriminalpolisen (chefsjuristen DD) var fogade.

Polismyndigheten i Skåne anförde bl.a. följande.

Under senare delen av 2011 mottog myndigheten förfrågningar rörande en stämpel med nr M320. Med anledning av att samtliga in- och utresestämplar hade bytts ut den 1 februari 2011 kunde någon jämförelse med den aktuella stämpeln inte göras. I stället fick jämförelsen göras med de stämpelavtryck som fanns kvar. Vid denna jämförelse kunde det konstateras att stämpelavtrycken i förfrågningarna hade ett felaktigt utseende. Den slutsats som drogs var att stämpelavtrycken i förfrågningarna var manipulerade eller förfalskade.

En tid senare kontaktades personalen på Malmö Airport av en person (inte AA) som drabbats av en spärrmarkering i Schengen Information System (SIS). Personen uppvisade biljetter som styrkte att han hade rest från flygplatsen den aktuella dagen. Detta ledde till att en anställd fann en anteckning i arkivet om att stämpel M320 hade varit på reparation hos leverantören. Det fanns inte någon anteckning om när stämpeln hade kommit tillbaka och inte heller hade något stämpelavtryck gjorts för att kontrollera att stämpeln hade ett korrekt avtryck. Kontakt togs omedelbart med IPO, som hade haft kontakt med de utländska myndigheterna rörande förfrågningarna. Den centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen informerades också om vad som framkommit.

I sin bedömning angav polismyndigheten att det funnits en klar brist i hanteringen när det gällde kontrollen av stämplars som varit föremål för reparation, och att avsaknaden av kontrollrutiner med stor sannolikhet hade varit den omedelbara orsaken till det som drabbat AA och hennes dotter. Myndigheten uppgav att sådana kontrollrutiner nu hade införts och att risken för att något liknande skulle inträffa igen därmed bedömdes som liten. Avslutningsvis beklagade myndigheten det inträffade.

Rikskriminalpolisen anförde bl.a. följande.

Av [stämplingsföreskrifterna i den s.k. gränskodexen med bilagor, se nedan under den rättsliga regleringen] framgår bland annat att medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter som ansvarar för utbyte av information om säkerhetskoderna i de inrese- och utresestämplar som används vid gränsövergångsställen och underrätta de övriga medlemsstaterna, [r]ådets generalsekretariat och kommissionen om detta. Kontaktpunkterna ska så fort som möjligt ha tillgång till vilka gemensamma inrese- och utresestämplar som används vid en medlemsstats yttre gräns. Särskilt ska information lämnas om a) vilket gränsövergångsställe som använder vilken stämpel, b) identiteten på den gränskontrolltjänsteman som tilldelas en viss stämpel vid en viss tidpunkt och c) säkerhetskoden för varje stämpel vid en viss tidpunkt. Alla förfrågningar angående gemensamma inrese- och utresestämplar ska ske genom dessa kontaktpunkter.

FADO, False and Authentic Documents Online, inrättades genom ett rådsbeslut (dok. 12838/98 ASIM 233 FAUXDOC 16, daterat 98-11-16). Systemet innehåller uppgifter om äkta och falska handlingar inbegripet in- och utresestämplar. Samtliga medlemsstater har tillgång till FADO. Centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen är utsedd att vara nationell kontaktpunkt. Under icke kontorstid har [e]nheten för internationellt polissamarbete (IPO) vid Rikskriminalpolisen uppgiften.

Vid det aktuella tillfället kontrollerade den ungerska gränskontrollen passet och stämpeln i FADO. Då stämpeln inte överensstämde med FADO:s uppgifter om utseendet på en svensk stämpel kontaktades den i FADO angivna svenska nationella kontaktpunkten. Handläggaren konstaterade att den ungerska bedömningen var riktig. I det aktuella ärendet har till synes de av EU beslutade rutinerna fungerat väl. [– –]

Rikspolisstyrelsen genom [c]entrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen har [...] en samordnade och informerande roll när det gäller de gemensamma inrese- och utresestämplarna. Några direktiv om hur en polismyndighet ska förfara vid reparation av en stämpel har inte givits av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisen gjorde därefter bedömningen att gällande regelverk avseende stämplarnas införskaffande hade följts liksom att det EU-gemensamma förfarandet för kontroll av handlingars och stämplars äkthet hade fungerat väl. Rikskriminalpolisen konstaterade emellertid att ärendet visade på en brist i hanteringen på det nationella planet, vilken eventuellt hade kunnat undvikas om det funnits en tydlig vägledning för hanteringen i dylika fall. Å andra sidan torde det enligt Rikskriminalpolisen vara rimligt att anse att den myndighet som utför en reparation på sin stämpel också har ett ansvar att se till att stämpeln repareras på ett sådant sätt att den inte förändras från sitt originaltryck. Rikskriminalpolisen fann det mycket beklagligt att en resande hade drabbats på grund av att reparationens inverkan på stämpelavtrycket inte uppmärksammats innan stämpeln togs i bruk.

Rikskriminalpolisen anförde även att man övervägde att anta de rutiner som tillämpas av Utrikesdepartementet, där man inte reparerar stämplarna utan i stället kasserar dem och beställer nya. Detta skulle kunna ske genom Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelanden.

Rikspolisstyrelsen redovisade följande bedömning.

Frågan om felaktig stämpel använts

Av polismyndighetens yttrande framgår att man har fått frågor gällande stämplarna från den aktuella dagen. Eftersom stämpeln inte fanns kvar kunde man inte direkt jämföra med den utan fick jämföra med stämpelavtryck. Vid en jämförelse kunde konstateras att avtrycken inte stämde överens. Den första slutsatsen som då drogs var att det var fråga om förfalskning eller manipulering. Vid en närmare kontroll upptäcktes dock att stämpeln hade varit på reparation. Det kan med säkerhet inte sägas när stämpeln kommit tillbaka från reparation och hur den då såg ut. Rikspolisstyrelsen finner det troligt att en stämpel med felaktigt utseende efter reparation har använts.

Förfrågningar om stämplarna

Att det har getts dels en förklaring att stämpeln har varit förfalskad eller manipulerad, dels att den senare har varit på reparation och inte kontrollerats hänger samman med att polismyndigheten har anmält till den nationella kontaktpunkten hur stämpeln ska se ut. När fråga har kommit från annat land har stämpelavtrycket inte stämt överens med de stämpelavtryck som finns hos Rikskriminalpolisen som är nationell kontaktpunkt för förfrågningar och som ska ha en förteckning över dessa uppgifter. Uppgiften att stämpeln därmed kan vara förfalskad eller manipulerad har då lämnats. Senare när polismyndigheten har gjort närmare efterforskningar har det kunnat konstateras att stämpeln har varit på reparation och det var osäkert om stämpeln hade kontrollerats efter reparationen.

Det finns en klar rutin för hur frågor till och från andra länder gällande stämplarna ska hanteras. Som Rikskriminalpolisen har framhållit har den ungerska gränskontrollen först kontrollerat pass samt stämpel genom FADO. Då dessa inte stämde överens har fråga ställts till den nationella kontaktpunkten.

Rikspolisstyrelsens slutsats är, i likhet med vad Rikskriminalpolisen och polismyndigheten sagt, att den gällande rutinen har tillämpats vid informationshanteringen.

Polisens rutiner

Det får anses klarlagt, som också framgår av polismyndighetens yttrande, att det inte har funnits en klar rutin för hur reparerade stämplarna ska hanteras.

Polismyndigheten har nu meddelat att kontrollrutiner har införts för att en situation som denna inte ska kunna återupprepas.

Rikskriminalpolisen, den nationella kontaktpunkten för bl.a. förfrågningar om in- och utresestämplar, har meddelat att det övervägs att en ny ordning ska införas som innebär att stämplarna inte repareras utan i stället kasseras och ersätts med nya.

Sammanfattningsvis

Rikspolisstyrelsen konstaterar att det torde vara fallet att en felaktig stämpel har använts vilket fått beklagliga konsekvenser för AA. Rikspolisstyrelsen kan konstatera att Polismyndigheten i Skåne nu har infört kontrollrutiner samt att en ny ordning är under beredning hos den nationella kontaktpunkten. Rikspolisstyrelsen bedömer därför att genomförda och planerade åtgärder sammantaget är tillräckliga för att liknande misstag inte inträffar igen.

Sedan vissa oklarheter i remissvaret vid telefonkontakter påtalats från JO:s sida, inkom Rikspolisstyrelsen den 23 oktober 2012 med en skrivelse, vari bl.a. anfördes följande.

Ansvar för kontakten med kommissionen, andra medlemsstaters kontaktpunkter och rådssekretariatet åvilar enligt [g]ränskodexen annex IV punkten 4, den nationella kontaktpunkten. Den nationella kontaktpunkten i dessa frågor är Rikspolisstyrelsen genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet som ska ha all information om stämplarna som används vid landets gränser. Detta ansvar inbegriper försvunna och stulna stämplarna vilket framgår av sista stycket. Vad som ska gälla vid utbyte av stämplarna framgår inte direkt av kodexen. Rikspolisstyrelsen gör dock den bedömningen att i en situation som den nu aktuella har kontaktpunkten ansvar att meddela berörda organ.

Som tidigare meddelats kommer ett cirkulärmeddelande att skickas ut från den nationella kontaktpunkten till bl.a. polismyndigheterna och Kustbevakningen med förtydligande av rutinerna och instruktioner om hur man ska agera vid reparation och utbyte av stämplarna. [– – –]

I skrivelse till Rikspolisstyrelsen den 13 november 2012 ställde JO bl.a. två konkreta frågor:

1. Har de felaktiga uppgifter som lämnats till utländska myndigheter korrigerats? Om så inte har skett, varför?
2. I Rikspolisstyrelsens yttrande den 23 oktober 2012 anges att ”i en situation som den nu aktuella har kontaktpunkten ansvar att meddela berörda organ”. Har detta skett?

I Rikspolisstyrelsens svar den 28 november 2012 angavs bl.a. följande.

Berörda organ har inte informerats om just den aktuella stämpeln på grund av den långa tid som gått innan ärendet kom till Rikskriminalpolisens kännedom. Även om det framkommit att stämpeln kunde vara felaktig p.g.a. reparation har den uppgiften inte förts vidare dels p.g.a. den långa tid som förflutit, dels p.g.a. att stämplarna var utbytta. [– – –]

Rikspolisstyrelsen vill betona att det är troligt att en stämpel med felaktigt utseende efter en reparation har använts vid det aktuella tillfället, men att detta inte kan sägas med säkerhet eftersom stämplarna har destruerats.

AA kommenterade yttrandena och angav därvid att svenska myndigheter borde ta sitt ansvar för den situation hon och hennes dotter hamnat i. Hon uppgav även att hon önskade ekonomisk ersättning för det som inträffat.

I ett beslut den 23 maj 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Rättslig reglering m.m.

Av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), den s.k. gränskodexen, framgår att tredjelandsmedborgares resehandlingar systematiskt ska stämplas vid in- och utresa.

Närmare föreskrifter om stämpling har fastställts i bilaga IV till kodexen. I p. 4 i bilagan anges bl.a. att medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter som ansvarar för utbyte av information om säkerhetskoderna i de inrese- och utresestämplarna som används vid gränsövergångsställena och underrätta de övriga medlemsstaterna, rådets generalsekretariat och kommissionen om detta. Dessa kontaktpunkter ska så fort som möjligt ha tillgång till information om de

gemensamma inrese- och utresestämplar som används vid en medlemsstats yttre gränser. Detta gäller särskilt information om vilket gränsövergångsställe som använder vilken stämpel, identiteten på den gränskontrolltjänsteman som tilldelas en viss stämpel vid en viss tidpunkt och säkerhetskoden för varje stämpel vid en viss tidpunkt. Alla förfrågningar angående gemensamma inrese- och utresestämplar ska ske genom de nationella kontaktpunkterna. De nationella kontaktpunkterna ska dessutom genast underrätta de andra kontaktpunkterna, rådets generalsekretariat och kommissionen om en ändring av kontaktpunkterna samt om försvunna och stulna stämplat.

I p. 1 i bilagan anges att närmare bestämmelser om stämplatarna ges i verkställande kommitténs beslut SCH/COM-EX (94) 16 rev och SCH/Gem-Handb (93) 15 (CONFIDENTIEL).

Den 6 mars 2013 utfärdade Rikskriminalpolisen, centrala gränskontrollenheten, ett cirkulärmeddelande angående hanteringen av in- och utresestämplar. I detta anges följande.

Stämplat för in- och utresa

Polismyndigheterna och Kustbevakningen har ansvaret för sina stämplat och för att reglerna gällande dokumentation i [g]ränskodexen, annex IV, p 4, efterlevs.

Endast mindre reparationer av trasiga stämplat får vidtas, och bara då det är uteslutet att stämpelns funktion och/eller tryck kan påverkas. I annat fall ska stämpeln kasseras och ersättas med en ny. I de fall en stämpel kasseras och en ny beställs ska [c]entrala gränskontrollenheten omgående underrättas med uppgifter om

- Numret på den kasserade stämpeln
- Datum för åtgärden
- Numret på den nya stämpeln
- Datum då denna togs i bruk

Den nya stämpeln ska inte ha samma nummer som den kasserade utan erhålla första lediga nummer i den aktuella myndighetens nummerserie.

Bedömning

Enligt vad som framkommit har den aktuella utresestämpeln (M320) varit föremål för reparation, vilket med all sannolikhet lett till att den fått ett felaktigt utseende. Eftersom stämpeln har kasserats och det inte finns något avtryck som visar dess utseende efter reparationen, går det inte att med absolut säkerhet slå fast att det förhåller sig på det sättet. Samtliga omständigheter talar dock för detta.

Ett felaktigt stämpelavtryck kan få allvarliga konsekvenser för enskilda resenärer, vilket tydligt illustreras av det till JO anmälda ärendet. Att en in- eller utresestämpel som varit på reparation kontrolleras innan den tas i bruk borde vara självklart, liksom att stämpelavtryck och annan dokumentation bevaras så att det i efterhand går att överblicka vad som hänt. Ansvaret för att så sker åvilar ytterst den myndighet som använder stämplatarna. I det aktuella fallet har någon kontroll av den reparerade stämpeln inte skett och dokumentation om vad som

förevarit saknas. Bristerna har fått allvarliga konsekvenser för AA och hennes dotter. Av utredningen framgår att även andra har drabbats.

En bidragande orsak till det inträffade har varit att Polismyndigheten i Skåne saknat kontrollrutiner för situationer som den aktuella. Jag noterar att sådana rutiner införts efter den aktuella händelsen och att Rikspolisstyrelsen, genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet, nyligen har utfärdat riktlinjer angående hur in- och utresestämplar ska hanteras.

Polismyndigheten i Skåne kan naturligtvis inte undgå kritik för de konstaterade bristerna. De av utredningen framkomna tillkortakommandena på central nivå ter sig emellertid för mig som minst lika allvarliga.

När polismyndigheten fick klart för sig att den aktuella stämpelns avtryck kunde ha ändrats i samband med reparationen informerades Rikspolisstyrelsen, genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet, om detta. Rikspolisstyrelsen har uppgett att det, i situationer som den aktuella, är den nationella kontaktpunkten som ansvarar för att underrätta andra medlemsstaters kontaktpunkter m.fl. om den information som erhållits. Jag delar denna uppfattning.

Enligt Rikspolisstyrelsen har någon information inte vidarebefordrats till berörda organ i förevarande fall, dels på grund av den långa tid som förflutit, dels på grund av att stämplarna var utbytta. Det synes inte heller ha gjorts några försök att följa upp och komplettera de svar som tidigare lämnats till utländska myndigheter angående stämpeln.

Det inträffade är anmärkningsvärt. Självklart borde informationen, som kunde ha stor betydelse för enskilda individer, omgående ha förts vidare. Det hade sedan ankommit på de instanser som tog emot upplysningarna att avgöra vilka åtgärder som kunde behöva vidtas med anledning härav. Rikspolisstyrelsen har brustit i detta avseende och därmed medverkat till att resenärer kunnat försättas i prekära situationer.

JO är inte behörig att pröva frågor om ekonomisk ersättning. Av upplysningar som inhämtats från Justitiekanslern framgår att ett ersättningsanspråk från AA avseende den aktuella händelsen behandlas där.

Med den kritik som ovan uttalats avslutas ärendet.