

## En granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvísning av två egyptiska medborgare

---

### 1 JO:s KRITIK I SAMMANFATTNING

Min granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av regeringens beslut om avvísning av två egyptiska medborgare, AA och BB, den 18 december

2001 visar att Säkerhetspolisens handläggning av ärendet varit behäftad med allvarliga brister. Jag har därför funnit anledning att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Säkerhetspolisen. Kritiken kan sammanfattas på följande sätt.

- Överlämnande av myndighetsutövning

Säkerhetspolisen förlorade redan på Bromma flygplats kontrollen över verkställigheten och gav därmed amerikanska tjänstemän fria händer att vidta myndighetsåtgärder på svenskt territorium. Ett sådant överlämnande av svensk myndighetsutövning till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.

- Förnedrande behandling

Verkställigheten genomfördes på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt. Det sätt på vilket AA och BB behandlades är främmande för svenskt polisarbete och kan inte tolereras. De åtgärder som vidtogs mot de båda männen var i vissa fall olagliga och måste sammantagna karakteriseras som förnedrande. Det kan ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Säkerhetspolisen borde ha ingripit mot den inhumana behandlingen.

- Passivitet

Säkerhetspolisens hantering av ärendet präglades av en genomgående passivitet – från det att erbjudandet om att få använda ett amerikanskt flygplan togs emot till dess att verkställigheten avslutades. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisen underlät att begära besked om vad det amerikanska kravet på att få genomföra en säkerhetskontroll innebar.

- Bristfällig organisation

Det saknades en utpekad insatschef på Bromma flygplats. De närvarande säkerhetspoliserna hade samtliga en relativt underordnad tjänsteställning. Ingen av dem upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. De uppvisade också en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen.

## **2 BAKGRUND OCH UTREDNING**

### **2.1 Inledning**

Under våren 2001 påbörjade Säkerhetspolisen (SÄPO) ett ärende rörande två egyptiska medborgare, AA och BB. Säkerhetspolisen bedrev därefter under ett halvt års tid visst spanings- och utredningsarbete beträffande de båda männen. Samtidigt handlades vid Migrationsverket ansökningar om asyl från AA och BB. Migrationsverket ansåg emellertid att ärendet var av den arten att det borde avgöras av regeringen. Ärendet överlämnades därför under hösten 2001 till Regeringskansliet för fortsatt handläggning.

Den 18 december 2001 beslutade regeringen att avslå AA:s och BB:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de båda männen skulle avvisas. Vidare beslutades att avvisningarna skulle verkställas omgående av Säkerhetspolisen och att verkställigheten skulle ske till Egypten. I besluten angavs bl.a. att AA och BB haft ledande ställningar i en organisation som gjort sig skyldig till terrorhandlingar och att de kunde anses som ansvariga för den aktuella organisationens handlingar. Redan samma dag omhändertogs AA och BB och fördes till Bromma flygplats för vidare transport till Kairo med ett amerikanskt flygplan. Ombord på planet fanns, förutom svenska och egyptiska tjänstemän, också amerikansk bevakningspersonal. Innan planet lämnade flygplatsen utförde de amerikanska tjänstemännen en säkerhetskontroll av AA och BB inne på flygplatsens polisstation. Vid denna kontroll kom olika vålds- och tvångsåtgärder till användning.

Sedan TV 4 i programmet Kalla Fakta skildrat avvisningen beslutade jag den 25 maj 2004 att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

### **2.2 JO:s granskning och åklagares prövning av ärendet m.m.**

#### **2.2.1 Omfattningen av JO:s granskning**

I lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän finns bestämmelser om omfattningen av och gränserna för JO:s tillsyn. Av lagen följer bl.a. att statliga myndigheter och tjänstemän och andra befattningshavare vid sådana myndigheter står under JO:s tillsyn medan regeringen eller statsråd inte omfattas av tillsynen. Det kan också nämnas att JO:s tillsyn endast omfattar svenska myndigheter.

Jag har i detta ärende granskat hur Säkerhetspolisen verkställt regeringens beslut om avvisning. Utredningen har således inriktats på att klarlägga vad som inträffade på Bromma flygplats och på vilket sätt avvisningen av de båda egyptierna genomfördes. Centrala delar i utredningen är Säkerhetspolisens handlande i samband med att utländska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svenskt territorium och den vålds- och tvångsmedelsanvändning som förekom.

Säkerhetspolisens spanings- och utredningsarbete månaderna före avvisningen kommer jag däremot inte att beröra närmare.

Med hänsyn till gränserna för JO:s tillsyn omfattar granskningen alltså inte regeringens avvisningsbeslut och därmed inte heller underlaget för detta. Följaktligen görs inte några uttalanden i fråga om misstankarna mot AA och BB. Av samma skäl berörs inte frågan om verkställighet av avvisningen var möjlig med hänsyn till bestämmelserna i 8 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) och Sveriges konventionsåtaganden och således inte heller frågan om värdet av den egyptiska s.k. garantin. Vidare omfattar granskningen inte regeringens åtgärder för att följa upp de åtaganden som gjordes i garantin eller regeringens yttranden till internationella granskningsorgan.

Regeringens handläggning av avvisningen av AA och BB är föremål för konstitutionsutskottets granskning.

### *2.2.2 Åklagares prövning av ärendet*

Den aktuella händelsen anmäldes av en enskild person till polis och åklagare för bedömning av om brott hade begåtts i samband med att Säkerhetspolisen verkställde regeringens avvisningsbeslut. Den 18 juni 2004 beslutade vice chefsåklagaren CC att inte inleda förundersökning eftersom det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats av företrädare för svensk polis (dnr C00-7-565-04). I beslutet noterades att när det gällde utländska medborgares agerande vid verkställigheten ombord på luftfartyget överlämnades ärendet till Överåklagaren i Stockholm.

Dåvarande tf. överåklagaren DD gjorde därefter inom ramen för sin tillsynsverksamhet bl.a. en överprövning av CC:s beslut. I ett beslut den 3 november 2004 fann DD att de vidtagna åtgärderna, med hänsyn till att det – särskilt vid aktuell tidpunkt – fanns stränga krav på säkerhets- och skyddsåtgärder, inte kunde anses stå i strid med de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Hon noterade särskilt i beslutet att det omfattade de åtgärder som vidtagits av utländsk personal eftersom denna inte utövat någon självständig verksamhet vid tillfället. Vidare gjorde DD den bedömningen att det inte förelåg anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats av befälhavaren på det utländska luftfartyget (dnr 100 2004/0653).

### **2.3 Utredningsåtgärder**

Till en början fordrades handlingar in från Säkerhetspolisen och Regeringskansliet (Utrikes- och Justitiedepartementen) i ärendet. Därefter inhämtades muntliga upplysningar från polisöverintendenten EE, polisintendenten FF och fem andra befattningshavare vid Säkerhetspolisen samt från inspektören GG vid Polismyndigheten i Stockholms län, gränskontrollen Bromma flygplats, och advokaten HH, ombud för BB. Vidare förevisade GG polisens lokaler vid Bromma flygplats för JO. Därefter anmodades Säkerhetspolisen att skriftligen yttra sig över vissa givna frågeställningar. Säkerhetspolisen kom in med ett remissvar till vilket

hade fogats skriftliga yttranden från EE och FF samt från två andra befattningshavare vid Säkerhetspolisen. Slutligen inforrades vissa kompletterande handlingar från Säkerhetspolisen.

## 2.4 Utredningens resultat

Vid JO:s granskning har tämligen omfattande information om den aktuella händelsen kommit fram. I det följande lämnas en löpande redogörelse för handläggningen av ärendet och för de huvudsakliga omständigheter som bedömts ha betydelse för de frågor som omfattas av min prövning.

### 2.4.1 Inledande åtgärder

I maj 2001 påbörjade Säkerhetspolisen spanings- och utredningsarbete beträffande AA och BB. AA uppehöll sig då i Karlstad och BB i Stockholm. FF hade det övergripande ansvaret för handläggningen av ärendet.

Vid denna tidpunkt handlades ansökningar om asyl från AA och BB vid Migrationsverket. I juni 2001 föredrog Säkerhetspolisen sitt ärende i vissa delar för företrädare för Migrationsverket, och i slutet av oktober 2001 lämnade Säkerhetspolisen erinringar mot AA:s och BB:s ansökningar om asyl. Migrationsverket överlämnade därefter i början av november 2001, med stöd av 7 kap. 11 § utlänningslagen, ärendet till regeringen. Under samma månad föredrog Säkerhetspolisen ärendet för tjänstemän vid Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (MAP-enheten).

I november 2001 gjorde Säkerhetspolisen bedömningen att det kunde bli aktuellt med en avvisning. En planering för verkställighet påbörjades, t.ex. i fråga om hur omhändertagandena i Karlstad respektive Stockholm skulle ske och hur den efterföljande transporten till Egypten skulle äga rum. Inledningsvis angavs att något regeringsbeslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Enligt uppgifter i Säkerhetspolisens akt fanns det därefter planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december.

Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen synes alltså fortlöpande ha diskuterat bl.a. när ett regeringsbeslut kunde komma att fattas i ärendet. Den 14 december 2001 noterades på dagboksbladet i Säkerhetspolisens ärende: ”Medd fr UD – beslut tisdag!” (dvs. den 18 december) och ”Plan bokad onsd 0815” (dvs. den 19 december) samt ”Plats bokad Kronoberg ti-onsd”. Säkerhetspolisen hade kontaktat kriminalvårdens transporttjänst för biträde med flygtransporten av AA och BB till Egypten. Transporten beställdes och avresan bokades till morgonen den 19 december 2001. Enligt Säkerhetspolisen var det svårt att före den tidpunkten få flygtider genom Europa. FF har uppgett att han någon tid före den 17 december 2001 informerades om att regeringen avsåg att behandla saken den 18 december 2001, vilket innebar att avvisningen inte skulle kunna ske i direkt anslutning till beslutet. Viss tid innan avvisningsbeslutet fattades fick Säkerhetspolisen emellertid

ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten, Central Intelligence Agency (CIA), om att få tillgång till ett plan som uppgavs ha s.k. direktaccess genom hela Europa utan mellanlandningar. Verkställigheten skulle då kunna ske i omedelbar anslutning till regeringens beslut den 18 december 2001. FF har uppgett att det inte ställdes några villkor från amerikansk sida för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det aktuella flygplanet. Han förutsatte nog – eftersom det var ett amerikanskt flygplan – att det skulle finnas viss amerikansk personal ombord på planet men också att Säkerhetspolisens personal skulle följa med. Enligt FF var det dock fråga om en ”ren transporttjänst” som amerikanerna erbjöd och det nämndes inte att amerikansk personal av särskilt slag skulle följa med planet.

#### *2.4.2 Säkerhetspolisens föredragning för utrikesministern den 17 december 2001*

Måndagen den 17 december 2001 föredrog Säkerhetspolisen ärendet för dåvarande utrikesministern JJ. Närvarande från Säkerhetspolisen var FF och säkerhetspolismannen KK, som var handläggare av ärendet. Från Utrikesdepartementets sida medverkade ett flertal personer, bland dem statssekreteraren LL och utrikesrådet MM samt personal från MAP-enheten.

Efter en föredragning av personal från MAP-enheten redogjorde säkerhetspolismannen KK för ärendet ur Säkerhetspolisens perspektiv. Denne har uppgett att utrikesministern föreföll nöjd med föredragningen och med de skäl Säkerhetspolisen presenterade för avslag på ansökningarna om asyl. – Företrädare för Säkerhetspolisen har hos JO lämnat följande uppgifter rörande vad som diskuterades beträffande verkställigheten. FF presenterade de två transportmöjligheter som fanns: det bokade flygplanet den 19 december 2001 och det amerikanska erbjudandet. Eftersom det av säkerhetsskäl ansågs att avvisningen borde ske i omedelbar anslutning till regeringsbeslutet ansågs alternativet med det bokade planet den 19 december 2001 inte vara tillfyllest; det ställdes krav på att beslutet skulle verkställas direkt. Enligt FF var säkerhetsaspekten något som troligen både Regeringskansliet och Säkerhetspolisen fäste avseende vid under föredragningen. Han upplevde det som att man från Regeringskansliets sida var ganska orolig över ärendet. Vid föredragningen uppgav FF att om det amerikanska erbjudandet accepterades kunde verkställighet ske redan på kvällen den 18 december 2001. Enligt FF drog sig utrikesministern då åt sidan med sina närmaste enhetschefer och diskuterade saken, varefter hon gav klartecken till att anta det amerikanska erbjudandet genom att uttala ”vi kör så”. Även om FF var medveten om att regeringen eller ett statsråd inte kunde ta ett myndighetsbeslut uppfattade han uttalandet som en ”direkt signal”. Också säkerhetspolismannen KK har uppgett att utrikesministern var positiv till att anta det amerikanska erbjudandet. Enligt säkerhetspolismannen KK ställde utrikesministern frågan om någon av hennes medarbetare var av annan åsikt och, när så inte var fallet, sade hon ”Då gör vi så, vi tar det amerikanska erbjudandet” eller något liknande. EE har uppgett att hon informerades om att de båda transportalternativen hade nämnts vid föredragningen. – HH har uppgett att UD:s handläggare nämnt för honom att det vid föredragningen fanns en oro för att antingen FN:s kommitté mot tortyr eller

Europadomstolen skulle hinna meddela ett inhibitionsbeslut innan verkställighet kom att ske. I ärendet finns också en uppgift om att man skulle ha befarat fritagningsförsök.

På dagboksbladet i Säkerhetspolisens akt noterades den 17 december 2001 bl.a. ”Föredragning UD/JJ – Ut Min vill ha verkst tisd kväll – Ja till att best plan gm USA”. I en av Säkerhetspolisens upprättad promemoria den 7 februari 2002 antecknades: ”Efter visst samråd med UD-personal gav utrikesminister JJ därefter sitt godkännande till att SÄPO/RPS utnyttjade USA:s erbjudande om hjälp med transporten av AA och BB.” I en promemoria den 12 februari 2002 anförde dåvarande säkerhetspolischefen NN: ”Företrädare för Utrikesdepartementet var införstådda med vem som skulle stå för transporten.”

I maj/juni 2004 gjorde Utrikesdepartementet en intern kartläggning av vad som nämndes vid föredragningen i den nu aktuella frågan. Av utredningen, som bestod i att ett antal UD-anställda fick redovisa sina minnen av föredragningen, framgick bl.a. följande. En person var mycket osäker på om verkställigheten diskuterades men ansåg att om så skedde var det snarare tal om ett egyptiskt plan. Hans minnesbild var vidare att han blev förvånad när han fick reda på att ett amerikanskt flygplan medverkat. Några hade inte någon minnesbild av att verkställighetsfrågan över huvud taget diskuterades på annat sätt än att verkställigheten skulle ske snabbt och utföras av Säkerhetspolisens. Vissa kom ihåg att det var tal om problem med logistiken eller luftrummet Stockholm–Kairo. Enligt en person skulle amerikanerna vara behjälpliga med detta medan en annan uppgav att Säkerhetspolisens behövde hjälp, förmodligen av ”kollegorna i väst”. En person hade en stark minnesbild av att han hade talat med FF vid något tillfälle före mötet och att denne då nämnt att Säkerhetspolisens inte kunde ordna svensk flygtransport med så kort varsel varför de måste försöka få tag på ett utländskt flygplan. Troligen informerades utrikesministern om detta före föredragningen så att hon skulle vara beredd på frågan. Utrikesministern hade, såvitt han kom ihåg, inte någon synpunkt på vem som borde sköta transporten. Han mindes inte om de diskuterade någon speciell nationalitet på flygplanet men var rätt övertygad om att åtminstone utrikesministern skulle ha ”lyft rätt ordentligt på ögonbrynen om SÄPO sagt att det skulle vara just ett amerikanskt flygplan”. Samma person hade också gjort en minnesanteckning om att FF efter verkställigheten ringt och meddelat att allt gått bra men att planet visat sig vara amerikanskt och inte egyptiskt. – Vid en sammanfattande bedömning av de lämnade uppgifterna fanns det, enligt Utrikesdepartementet, inte något stöd för påståendet att Säkerhetspolisens vid föredragningen skulle ha nämnt att verkställigheten skulle ske med ett amerikanskt flygplan eller med amerikansk medverkan. Däremot kunde uppgifterna tyda på att man skulle få amerikansk hjälp med att ordna luftrum för flygrutten. Vidare påtalades att det också var frågan om olika ”informationskulturer”.

Efter föredragningen kontaktade Säkerhetspolisens den amerikanska underrättelsetjänsten.

#### 2.4.3 Verkställighetsdagen den 18 december 2001

Vid lunchtid tisdagen den 18 december 2001 sammanträffade säkerhetspolismannen OO – som hade planerat verkställigheten – med amerikanska tjänstemän på Bromma flygplats. Vid mötet underrättades han om att bevakningspersonal fanns ombord på flygplanet som beräknades anlända till Bromma omkring kl. 21.00. Amerikanerna uppgav också att det inte fanns plats ombord på planet för svenska poliser. Säkerhetspolismannen OO har uppgett att han då betonat att det var ”vår verkställighet så vi måste åka med”. Amerikanerna ordnade därefter så att befattningshavare vid Säkerhetspolisen skulle kunna följa med transporten.

Vid sammanträffandet upplystes vidare att bevakningspersonal ombord på planet kunde ha huvor på sig samt att de önskade genomföra en säkerhetskontroll av AA och BB före ombordstigningen. Utan en sådan kontroll fick männen inte transporteras med flygplanet. Enligt säkerhetspolismannen OO var det frågan om en skyddsvisitation; något annat diskuterades inte. Eftersom amerikanerna helst ville ha tillgång till en lokal för att utföra säkerhetskontrollen kontaktades gränspolisens på Bromma flygplats, varvid det bestämdes att kontrollen kunde genomföras där.

Säkerhetspolismannen OO kontaktade FF och meddelade honom att de amerikanska tjänstemännen önskade genomföra en egen säkerhetskontroll på Bromma. Enligt säkerhetspolismannen OO hade FF inte någon erinran mot detta. FF har uppgett att det är troligt att han kontaktades i saken men att han inte har någon minnesbild av att så skedde. Han har vidare uppgett att, ”rent hypotetiskt”, han nog hade ansett det var ”ganska okey” med en skyddsvisitation innan man tog ombord egyptierna på flygplanet men ”givetvis under ledning av, så att säga, deltagande av svensk personal”.

Senare under dagen beslutade regeringen, med stöd av utlänningslagen, att avslå AA:s och BB:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de båda männen skulle avvisas. Vidare beslutades att Säkerhetspolisen skulle verkställa avvisningarna omgående och att verkställigheten skulle ske till Egypten. Enligt Säkerhetspolisens dagboksblad i ärendet anmäldes regeringens beslut dit kl. 15.10.

Som övergripande ansvarig för ärendet befann sig FF under hela dagen centralt på Säkerhetspolisen i Stockholm. Kl. 16.43 beslutade han att AA och BB skulle tas i förvar. På begäran av Säkerhetspolisen beslutade Migrationsverket att BB, som befann sig i Stockholm, fick placeras i häkte eller polisarrest i avvaktan på verkställigheten. Som grund för begäran anfördes både säkerhetsskäl och s.k. transporttekniska skäl. Ungefär samtidigt informerades de enheter som skulle omhänderta de avvisade männen vilka båda, som redan nämnts, sedan tidigare var föremål för spaning.

Säkerhetspolisen omhändertog AA tämligen omgående vid en busshållplats i Karlstad. En skyddsvisitation utfördes men det påträffades inte några vapen eller

andra farliga föremål. AA underrättades om beslutet på sitt modersmål, placerades i ett fordon och fördes till Bromma flygplats. Enligt dagboksbladet var AA "gripen & delgiven" kl. 16.55. Inget våld användes vid omhändertagandet och AA belades inte heller med handfängsel under transporten till Bromma. Från Karlstad medtogs också medicin som AA behövde för magproblem.

Den nationella insatsstyrkan omhändertog BB omkring kl. 17.00 på dennes arbetsplats i Stockholm. Han fördes därefter till Kronobergshäktet där han förvarades i avvaktan på vidare transport till Bromma flygplats. Också BB skyddsvisiterades samt underrättades om regeringens beslut på sitt modersmål. Efter någon timme på häktet transporterades BB till Bromma av insatsstyrkan. Han var då belagd med handfängsel. Inget våld synes dock i övrigt ha använts vid omhändertagandet.

Enligt säkerhetspolismannen OO:s logg, daterad den 21 december 2001, över transporten av AA och BB anlände fordonstransporterna till Bromma flygplats kl. 20.20 respektive kl. 20.30. Efter lotsning in på det stängda flygplatsområdet av behörig personal parkerades fordonen utanför flygplatsens polisstation där man avvaktade en stund. Enligt en befattningshavare vid Säkerhetspolisen blev BB upprörd när han förstod att de befann sig på en flygplats och yttrade då på sitt modersmål bl.a. att blod skulle flyta.

På flygplatsen fanns vid tillfället fem tjänstemän från Säkerhetspolisen, bland dem säkerhetspolismännen KK och OO. Ingen av dessa fem hade någon högre tjänsteställning och inte heller hade någon av dem pekats ut som insatschef. Till flygplatsen kom även de amerikanska tjänstemän som säkerhetspolismannen OO hade träffat tidigare under dagen. De skulle se till att allt fungerade enligt överenskommelsen, och de höll sig hela tiden i bakgrunden. Därutöver var gränspoliserna GG samt viss personal från den nationella insatsstyrkan och polisen i Karlstad närvarande.

Strax före kl. 21.00 landade det amerikanska flygplanet. Säkerhetspolismannen OO mötte vid flygplanstrappan. Ombord på planet fanns, förutom flygplansbesättningen, sju eller åtta personer som utgjorde bevakningspersonal, bland dem en läkare och två egyptiska tjänstemän. Säkerhetspolismannen OO informerade de amerikanska tjänstemännen om att AA och BB väntade i fordonen framför polisstationen, varefter amerikanerna transporterades dit.

Bevakningspersonalen, som samtliga var maskerade med huvor, gick därefter fram till fordonen där AA och BB satt. Först fördes den ene av männen in på polisstationen av bevakningspersonalen. Därinne, i ett litet omklädningsrum, utförde de amerikanska tjänstemännen den s.k. säkerhetskontrollen. Enligt uppgift var läkaren närvarande i omklädningsrummet. När kontrollen var slutförd hämtades den andre mannen och samma procedur upprepades.

Genom utredningen har kommit fram att säkerhetskontrollen bestod av i vart fall följande moment. AA och BB kroppsvisiterades, deras kläder klipptes upp och



lades i påsar, deras hår genomsöktes liksom munhålor och öron. Vidare belades de med hand- och fotfängsel och kläddes på var sin overall samt fotograferades. Slutligen trädde löst sittande huvor utan hål för ögonen över deras huvuden. AA och BB fördes därefter barfota ut från polisstationen och transporterades vidare till flygplanet.

HH har därutöver uppgett att BB berättat att bevakningspersonalen böjde honom framåt inne i omklädningsrummet, varvid han kände att något fördes in i ändtarmen. Därefter satte man på honom en blöja. Enligt HH kände sig BB därefter lugnare, som ”en muskelavslappning i hela kroppen”. BB var dock klarvaken under transporten. HH har också uppgett att BB skall ha försetts med både ögonbindel och huva samt tvingats ligga i en obekvämlig ställning ombord på flygplanet.

Säkerhetspolismannen OO har uppgett att han ”har för sig” att han bad två av sina kolleger att iakttä resp. säkerhetskontroll så att de ”liksom har ett grepp om” vad som hände. Omklädningsrummet rymde endast ett fåtal personer. Under tiden säkerhetskontrollen genomfördes stod OO själv en bit bort och såg inte vad som hände. De två befattningshavare vid Säkerhetspolisen, en civilanställd tolk och en säkerhetspolisman, som följde med bevakningspersonalen till omklädningsrummet har uppgett att de inte såg AA och BB få stolpillers och blöjor. Av deras uppgifter framgår emellertid att det var trångt i omklädningsrummet och att de därför hade svårigheter att hela tiden ha uppsikt över händelserna. Säkerhetspolismannen har uppgett att han på grund av trängseln lämnade omklädningsrummet redan efter en kort stund. Han såg därför inte ens att kläderna klipptes upp. Tolken har uppgett att han var närvarande under hela skeendet men, när BB var avklädd, vände sig bort under ca 20 sekunder. När han åter vände sig om var denne redan i princip färdigklädd. Enligt de båda befattningshavarna genomförde bevakningspersonalen säkerhetskontrollerna snabbt, effektivt och professionellt. Medlemmarna i bevakningspersonalen talade inte med varandra utan kommunicerade via tecken. Inte heller någon av de andra befattningshavarna vid Säkerhetspolisen som var närvarande på Bromma uppger sig ha noterat eller upplysts om att AA och BB skulle ha fått stolpillers och blöjor.

De båda männen fördes sedan till flygplanet. Strax före kl. 22.00 lämnade planet Bromma för färd mot Egypten. Två befattningshavare vid Säkerhetspolisen befann sig ombord på planet: säkerhetspolismannen OO och den civilanställda tolken. Det var från början avsett att tre personer skulle följa med till Egypten men flygplanets befälhavare meddelade i ett sent skede att det endast fanns utrymme för två personer från Säkerhetspolisen. AA och BB placerades i planets bakre del, lades på var sin madrass och späddes fast med bälten. Hand- och fotfängslen samt huvorna togs inte av under transporten till Egypten.

I säkerhetspolismannen OO:s logg över transporten antecknades i denna del ”Bevakning av dem skedde hela tiden och bevakarna bytte av varandra varannan timme. Den medföljande läkaren inspekterade dem kontinuerligt. (Troligen erhöll AA och BB något lugnande från läkaren i samband med avfärden)”. Enligt

säkerhetspolismannen OO skall noteringen i loggen ses som en spekulering från hans sida eftersom männen ”kunde ha fått det för att läkaren var med”. Han såg dock inte att så skedde.

Säkerhetspolismannen OO upprättade också en promemoria, daterad den 18 december 2001, över åtgärder i samband med avvisningen. I denna noterades att kroppsvisitationen och fängselbeläggningen skedde på flygplanets befälhavares uttryckliga order. Vidare antecknades att åtgärden att förse AA och BB med huvor liksom bevakningspersonalens maskering hade förklarats med en policy som fastslagits, med utgångspunkt från händelserna den 11 september 2001, gällande transport av avvisade med terroristanknytning.

Omkring kl. 03.00 landade flygplanet i Kario. AA och BB gick av planet och togs emot av företrädare för egyptiska myndigheter. De kördes därefter bort i en transitbuss. Säkerhetspolisen ansåg därmed att verkställigheten var avslutad.

#### *2.4.4 Efterföljande åtgärder*

Vid hemkomsten till Sverige hölls ett möte hos Säkerhetspolisen om verkställigheten. Närvarande på mötet var bl.a. säkerhetspolismannen OO, FF och EE. Vid mötet upplystes bl.a. att egyptierna hade försetts med huvor. Enligt EE förekom det eventuellt också en diskussion om användandet av blöjor och om att någon av egyptierna var dålig i magen varför denne skulle ha haft blöja. Hon har emellertid uttryckt osäkerhet på den punkten. Även FF har uttryckt osäkerhet om vad som diskuterades vid mötet men tror att frågan om blöjor och medicinering togs upp mot bakgrund av noteringen om lugnande medel i säkerhetspolismannen OO:s logg över transporten.

Säkerhetspolismannen OO föredrog därefter ärendet för NN. Som tidigare sagts upprättade NN i februari 2002 en promemoria angående avvisningen. Han uttalade där bl.a. att han inte kunde finna någon grund för klander av dem som medverkat vid avvisningen. Promemorian expedierades till Justitiedepartementet som den 12 april 2002 gjorde en rättslig bedömning av Säkerhetspolisens hantering av verkställigheten. Justitiedepartementet godtog i princip Säkerhetspolisens handläggning och anmärkte att departementets bedömning överensstämde med den bedömning som NN hade gjort.

#### **2.5 JO:s remiss till Säkerhetspolisen**

Ärendet remitterades till Säkerhetspolisen som anmodades att yttra sig i nedanstående hänseenden.

1. Vilka rättsliga förutsättningar finns för att låta utländska tjänstemän biträda svensk polis i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut och för att låta dessa vidta tvångsåtgärder på svenskt territorium? – Vilka överväganden gjorde Säkerhetspolisen rörande dessa frågor i det aktuella ärendet?

2. Vilka rättsliga förutsättningar finns för vålds- och tvångsmedelsanvändning vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (s.k. förpassningsresor)? – Var de tvångsåtgärder som vidtog i det aktuella fallet erforderliga och acceptabla?

3. Vilken bedömning gjorde Säkerhetspolisen av hur dess tjänstemän agerade vid tillfället?

4. Hade någon av de svenska polismän som var närvarande på Bromma flygplats ett chefsansvar för verkställigheten, dvs. var att betrakta som insatschef? – Om inte, vilken var anledningen till att så inte var fallet?

5. Vilken bedömning gjorde Säkerhetspolisen i fråga om vem som hade den faktiska kontrollen över verkställigheten från det att de båda egyptierna förts till Bromma flygplats?

## 2.6 Säkerhetspolisens remissvar

Säkerhetspolisen (säkerhetspolischefen PP) gav in ett remissvar till vilket hade fogats skriftliga yttranden från EE och FF samt från säkerhetspoliserna KK och OO (yttrandena utelämnade). Efter en inledande redogörelse för de rättsliga förutsättningarna anförde PP följande.

### Händelserna på Bromma

De tjänstemän vid Säkerhetspolisen som genomfört verkställigheten har hörts av JO i ärendet och då lämnat uppgifter som från olika perspektiv berör de aktuella frågeställningarna. Jag har i remissärendet hos Säkerhetspolisen berett dessa tjänstemän tillfälle att lämna ytterligare underlag för bedömningen av de frågor som JO har aktualiserat. De yttranden som har kommit in bifogas detta yttrande. Två tjänstemän har meddelat att de inte har något att tillföra utöver vad de tidigare har anført. Den dåvarande chefen för Säkerhetspolisen, generaldirektören NN, har inte kommit in med något yttrande. Det gör det naturligtvis svårt för mig att nu tre år senare göra en förnyad bedömning av de överväganden som Säkerhetspolisen på ledningsnivå redan vid tiden för verkställigheten gjort i de frågor som JO har aktualiserat.

Säkerhetspolisen har alltså i den promemoria, som NN överlämnat till Justitiedepartementet rörande omständigheterna vid verkställigheten, gjort en bedömning av det aktuella ärendet i linje med de frågor som JO har väckt. Promemorian har upprättats på grundval av de faktiska förhållanden om verkställigheten som då var kända och som i huvudsak inte har förändrats över tiden. Jag får därför hänvisa till denna promemoria. Justitiedepartementet har med utgångspunkt i denna redogörelse i en promemoria den 12 april 2002 tagit ställning till vilka åtgärder som var befogade med anledning av verkställigheten. Justitiedepartementet fann därvid att de åtgärder som vidtog inte uppenbart var oförenliga med svensk lag, samtidigt som åtgärderna stod i mindre god överensstämmelse med svenskt polisarbete. Departementets slutsatser föredrogs för justitieministern den 26 mars 2002. Justitiedepartementet vidtog inga åtgärder med anledning av vad som redovisats i Säkerhetspolisens promemoria.

I NN:s promemoria berörs dock inte frågan om chefsansvar. Av det underlag jag har inhämtat framgår att det inte fanns någon särskilt utpekad insatschef på Bromma flygplats. Av allt att döma gjorde Säkerhetspolisen inför verkställigheten

bedömningen att det inte var fråga om en sådan insats att det fanns skäl att peka ut någon insatschef på Bromma flygplats.

När det gäller Säkerhetspolisens tjänstemäns agerande kan vidare erinras om att verkställigheten även har granskats av åklagare och att överåklagaren i Stockholm i ett överprövningsärende – – – inte funnit anledning att inleda förundersökning på grund av de åtgärder som vidtogs i samband med verkställigheten. Jag utgår från att denna prövning omfattat den användning av våld som förekommit i ärendet.

### **Erfarenheter och åtgärder**

Justitiedepartementets överväganden och andra slutsatser som kan dras med anledning av verkställigheten, leder enligt min uppfattning till att Säkerhetspolisen i vissa hänseenden måste utveckla och ytterligare förbättra såväl beslutsprocessen som det operativa genomförandet i verkställighetsärenden.

En effektiv bekämpning av terrorism förutsätter självklart att Sverige aktivt deltar i det internationella arbetet inom området. Detta får dock givetvis aldrig leda till utländsk myndighetsutövning i Sverige. Verkställighet av ett svenskt avvisnings- eller utvisningsbeslut är enligt mitt synsätt en fråga väsensskild från det internationella samarbetet. Det är för mig främmande att anlita utländska luftfartyg med utländsk säkerhetspersonal på det sätt som skett i detta ärende. Säkerhetspolisen skall ha den fulla kontrollen över verkställigheten, dock med beaktande av den roll befälhavaren på ett luftfartyg har.

Rikspolisstyrelsen utarbetar för närvarande föreskrifter och allmänna råd beträffande polismyndigheternas åligganden och hantering av ärenden angående verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Ett av avsnitten kommer att behandla förpassningsresor med flygplan. I avvaktan på att föreskriften utfärdas utfärdade Rikspolisstyrelsen den 14 oktober 2004 ett cirkulärmeddelande som handledning vid förpassningsresor med flyg. Säkerhetspolisen kommer givetvis att följa denna.

Enligt min bedömning framstår vissa av de åtgärder som vidtogs efter att de två egyptierna anlät till Bromma flygplats som alltför långtgående i förhållande till de reella risker som fanns, särskilt som Säkerhetspolisens personal redan skyddsvisiterat de två personerna. Det förekom också andra brister i handläggningen av ärendet, t.ex. att utländska tjänstemän genomförde åtgärder utan tillräcklig medverkan av svensk polis och att det inte fanns någon utpekad insatschef på Bromma flygplats.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det, inom ramen för det viktiga internationella samarbetet rörande terrorismbekämpning, i något fall kan bli aktuellt att utländska tjänstemän närvarar vid olika åtgärder i Sverige, t.ex. förhör. Mot bakgrund bl.a. av de erfarenheter som kan dras av det aktuella ärendet, kommer då emellertid Säkerhetspolisen i förväg noggrant överväga i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa tjänstemän skall medverka, samt informera om de förutsättningar som gäller.

Jag vill i detta sammanhang också peka på vissa förändringar av struktur och arbetsformer som sammantaget kommer att bidra till att öka kvalitén och säkerheten i den operativa verksamheten vid Säkerhetspolisen, alltså även verkställighetsärenden.

Säkerhetspolisens ledning omorganiseras och förstärks för närvarande för att ge möjlighet till en strategisk planering av verksamheten liksom till en väsentligt förstärkt kontroll och uppföljning av den operativa verksamheten. Den nya strukturen kommer att ge bättre möjligheter till en djupare analys av olika tänkbara alternativa händelseförlopp, liksom till bättre riskanalyser vid komplicerade operationer.

Besluts- och ansvarsfördelning inom Säkerhetspolisen kommer att förtydligas så att ansvaret för att genomföra den operativa verksamheten entydigt kommer att vila på den enhetschef som ansvarar för ett visst verksamhetsområde. Det kommer att ställas nya och förstärkta krav på dokumentation och redovisning av operativa

ärenden. Härigenom kommer uppföljning och kontroll i efterhand av känsliga och svåra operationer att underlättas.

Generaldirektören kommer att förfoga över en särskild enhet för internkontroll, vilken skall stödja ledningen i frågor om inriktning och risker beträffande större och känsliga operationer samt följa och utvärdera kvalitet, säkerhet och effektivitet i de enskilda operationerna. Enheten kommer att bestå av seniora höga chefer med betydande erfarenhet från operativ verksamhet. Till enheten kommer att knytas juridisk expertis från rättsenheten. Säkerhetspolisen har i dag en god allmänkompetens inom folkrätt och mänskliga rättigheter för de frågor som berör vår verksamhet, men ytterligare specialistkompetens på hög nivå kommer att tillföras inom dessa områden.

Under 2005 påbörjas ett omfattande utbildningsprogram för nyanställda, vilket syftar till att ge såväl en förstärkt grundutbildning som utbildning på specialistnivå. Till utbildningsprogrammet kommer att kopplas ett program för vidareutbildning av all personal. Väsentliga inslag i utbildningen kommer att vara internationell straff- och processrätt, folkrätt och mänskliga rättigheter. Vid särskilda seminarier kommer också de nya regelverk som tar sikte på bekämpning av terrorism att behandlas.

### **3 JO:s BEDÖMNING**

#### **3.1 Säkerhetspolisens handlande i samband med att amerikanska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svensk mark m.m.**

##### *3.1.1 Rättslig reglering*

Regeringsformen (RF) bygger på förutsättningen att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter ombesörjs av svenska myndigheter. Den konstitutionella utgångspunkten är således att på svenskt territorium har i princip endast svensk polis befogenhet att utöva t.ex. våld och tvång mot enskilda eller att i andra former utöva myndighet (jfr SOU 2003:25 s. 194). Riksdagen kan emellertid besluta om undantag från denna princip (10 kap. 5 § fjärde stycket RF).

Ett sådant undantag har gjorts genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som infördes till följd av Sveriges tillträde till Schengensamarbetet. I denna lag finns bestämmelser som ger utländska tjänstemän laglig rätt att under vissa omständigheter vidta åtgärder på svenskt territorium när det är frågan om s.k. gränsöverskridande efterföljande och övervakning.

Det finns emellertid inte något undantag från nämnda princip när det gäller polisens verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. I dessa situationer gäller alltså den grundläggande regeln att endast svensk polis kan utöva myndighet på svenskt territorium. Frågan har nyligen varit föremål för överväganden i en statlig utredning. Den 4 april 2002 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Utredningen, som antog namnet Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsfrågor (Verkställighetsutredningen), lämnade sitt betänkande Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) i mars 2003. I betänkandet gjordes följande bedömning i denna fråga (s. 199).

Utredningens bedömning är att den grundprincip som gällande regelverk vilar på, nämligen att myndighetsutövning endast kan utövas av det lands tjänstemän vars territorium man befinner sig på, är ändamålsenlig. Utredningens uppfattning är därför att det i nuläget saknas anledning att överväga eventuella

författningsändringar som möjliggör för utländska tjänstemän att utöva tvång på svenskt territorium utöver vad som är möjligt enligt gällande ordning.

Den ordning som nu gäller har varit föremål för bedömning i några tidigare JO-beslut. I ett ärende beträffande den öppna polisverksamheten (JO 1974 s. 93) uttalade JO Wigelius bl.a. följande.

Deltagande [av utländsk personal] kan aktualiseras i en rad olika fall. Sannolikt finns det anledning att visa en liberal inställning till utländsk medverkan, men när det gäller de närmare formerna för deltagande kan det i vissa avseenden föreligga skäl för en mer restriktiv hållning. En allmän strävan bör givetvis vara att i möjlig mån inte tillåta sådana former av medverkan i vilka den utländske polismannen antingen på grund av bristande kännedom om de bestämmelser som reglerar den svenska polisverksamheten eller eljest kan komma att begå handlingar som skulle vara att bedöma som tjänstefel om de begåtts av en svensk polisman. Det är självfallet också av stor betydelse att alla former av medverkan blir föremål för en fortlöpande kontroll från svensk sida, vilket väl i princip torde böra innebära krav på att allt deltagande skall utövas i närvaro av svensk polisman.

Motsvarande resonemang fördes i ärende JO 1984/85 s. 131. I ett ärende rörande Säkerhetspolisens kontakter med utländska säkerhetstjänster (JO 1993/94 s. 88) anslöt sig chefsJO Eklundh till de ovan redovisade uttalandena. Han betonade särskilt att den rättsliga regleringen på området inte medger att utländska polismän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis, och att sådana polismäns medverkan i svensk polisverksamhet skall alltid äga rum i närvaro av svenska polismän.

Det bör nämnas att det i dessa tidigare JO-ärenden huvudsakligen varit fråga om utländska polismäns medverkan vid förhör som hållits här i landet.

I en inom Justitiedepartementet nyligen utarbetad promemoria om internationell rättslig hjälp i brottmål (Ds 2004:50) uttalas att en grundläggande förutsättning både för utländska polisers medverkan i Sverige och svenska polisers medverkan utomlands är att det inte får vara fråga om åtgärder som enligt svensk rätt är att anse som myndighetsutövning. Vidare anføres, med hänvisning till JO:s ovan nämnda beslut, att denna allmänna princip får anses gälla om det inte finns föreskrifter som medger mer långtgående åtgärder, så som sker i t.ex. lagen om internationellt polisiärt samarbete (s. 116 f.).

I Säkerhetspolisens arbetsordning föreskrivs bl.a. att samarbete med utländska tjänster eller andra myndigheter inte får innebära utländsk myndighetsutövning i Sverige.

Som nyss redovisats fann Verkställighetsutredningen inte anledning att föreslå några författningsändringar i detta avseende. Däremot föreslogs att ansvariga myndigheter borde utfärda föreskrifter om hur berörda tjänstemän skall agera vid verkställighetstransporter. Mot denna bakgrund utfärdade Rikspolisstyrelsen i februari 2005 föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1). I dessa föreskrivs att polismyndigheten är verkställande myndighet även när den biträds av en utländsk myndighet (15 §). Vidare föreskrivs att säkerhetskontroll som innefattar

kroppsvisitation och andra åtgärder som kräver lagstöd skall på svenskt territorium alltid utföras av svensk polis (17 §). Som ett allmänt råd under sistnämnda föreskrift uttalas att utländsk polis eller annan tjänsteman som företräder en utländsk myndighet i verkställighetssammanhang kan ha anledning att på svenskt territorium biträda svensk polis, t.ex. i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Detta kan förekomma i fall där en annan stat lämnar bistånd genom att tillhandahålla transport. Som ett allmänt råd under 17 § nämns också att en utländsk polis eller annan tjänsteman på uppmaning av flygplanets befälhavare eller i en akut situation får använda sig av tvångsåtgärder ombord på flygplanet.

Verkställighetsutredningen tog i sitt betänkande upp en annan aspekt som kan ha viss betydelse i sammanhanget, nämligen frågan om befälhavarens ställning och befogenheter ombord på ett flygplan.

Enligt 5 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) har befälhavaren på ett luftfartyg den högsta myndigheten ombord. Befälhavaren får vidta de åtgärder som behövs för att avvärja fara om någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för luftfartygets säkerhet eller för säkerheten ombord. För att genomföra dessa åtgärder får befälhavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver och våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form användas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet, och våld får inte brukas längre än vad som är absolut nödvändigt. Medlemmar av besättningen skall lämna befälhavaren den hjälp han behöver. Passagerare får efter anmaning av befälhavaren lämna sådan hjälp. Om en åtgärd med hänsyn till den föreliggande faran måste vidtas omedelbart, får besättningsmän och passagerare själva genomföra den utan anmaning av befälhavaren (5 kap. 4 §). Befälhavaren får också vägra att ta ombord besättningsmedlemmar, passagerare och gods när omständigheterna kräver det (5 kap. 3 §). En befälhavare på ett utländskt luftfartyg har samma behörighet även inom svenskt område (5 kap. 6 §).

Med beaktande av dessa bestämmelser uttalade Verkställighetsutredningen följande (s. 199).

Om det är fråga om ett utländskt flygplan kan det krävas vissa säkerhetskontroller för att personen i fråga över huvud taget skall få tillåtelse att gå ombord på planet för transport ut ur landet. I fall där sådana säkerhetskontroller innefattar kroppsvisitation eller andra påtvingade kroppsliga ingrepp, som kräver författningsstöd, torde dock åtgärderna inte kunna utföras på svenskt territorium av utländska tjänstemän utan sådant författningsstöd. Med hänsyn till flygkaptenens ansvar för säkerheten ombord och de regler som berättigar denne att i vissa fall använda sig av våld är det emellertid inte uteslutet att utländska tjänstemän, på kaptenens uppmaning eller i ett akutläge, har rätt att använda sig av visst tvång.

Det kan påpekas att i Justitiedepartementets promemoria i april 2002 om den nu aktuella verkställigheten nämndes avslutningsvis att regeringen några dagar tidigare hade tillkallat en särskild utredare som skulle se över regler och praxis vid verkställighet av avvísnings- och utvisningsbeslut, dvs. Verkställighetsutredningen. Vidare anfördes att erfarenheterna av Egypten-ärendet hade vägts in under beredningsarbetet med direktiven till utredningen.

Avslutningsvis kan nämnas att det inte finns några bestämmelser som reglerar polisens möjligheter att använda utländska luftfartyg vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

### *3.1.2 Bedömning*

Den svenska polisen har sedan lång tid tillbaka ett omfattande internationellt samarbete med polis i andra länder och med internationella polisorganisationer. Detta samarbete sker t.ex. genom medverkan i Interpol, Europol och Schengen-samarbetet, genom åtaganden i internationella konventioner, genom bilaterala överenskommelser eller genom enbart utbyte av polisiär värdefull information. Det förefaller också som om det internationella polisiära samarbetet intensifieras såväl inom ramen för Europeiska unionen som på ett vidare internationellt plan. Ett sådant samarbete kan givetvis ha goda skäl för sig och vara nödvändigt för att förebygga och bekämpa terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet.

Naturligtvis gäller detta internationella samarbete i hög grad också Säkerhetspolisens arbete. Det framhölls exempelvis i en rapport år 1989 om Säkerhetspolisens arbetsmetoder att det internationella samarbetet är av stor betydelse för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas effektivt, bl.a. på terrorismbekämpningens område (SOU 1989:18 s. 61). Sverige har också ratificerat olika konventioner avseende kampen mot den internationella terrorismen, t.ex. Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.

Det är således inte i sig anmärkningsvärt om Säkerhetspolisen under spanings- och utredningsarbetet beträffande AA och BB haft kontakter med andra länders säkerhetstjänster. Det är emellertid en annan sak när ett sådant samarbete övergår från att endast handla om utbyte av information till att utländsk polis eller säkerhetstjänst ges möjlighet till aktiv delaktighet i svensk polisverksamhet och myndighetsutövning här i landet. Verkställighet av ett svenskt avvisnings- eller utvisningsbeslut är, som PP anført, en fråga som är väsensskild från internationellt samarbete i övrigt.

Jag vill inledningsvis framhålla att enbart det förhållandet att utländsk polis eller utländska tjänstemän är närvarande när svensk polis företar en myndighetsåtgärd inte står i strid med gällande lagstiftning. Jag kan således tänka mig situationer när exempelvis en utländsk säkerhetstjänsteman på detta sätt biträder svensk polis i s.k. terroristärenden, t.ex. genom att närvara och ställa kompletterande frågor vid förhör (jfr uttalandena i JO 1974 s. 93 och JO 1993/94 s. 88). En annan tänkbar situation är att en utländsk polisman närvarar vid en husrannsakan utförd av svensk polis. Jag har inte heller någon invändning mot att en utländsk tjänsteman medföljer vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det är emellertid viktigt att framhålla att det i dessa fall inte är frågan om något annat än att den faktiska myndighetsutövningen utförs av svensk polis och att de utländska tjänstemännen håller sig i bakgrunden och intar en i huvudsak passiv roll.



Utredningen i det nu aktuella ärendet visar emellertid att under den korta tid, omkring en timme, som de amerikanska och egyptiska tjänstemännen befann sig på svensk mark var förhållandet det omvända. De svenska säkerhetspolismännen höll sig i bakgrunden medan de amerikanska tjänstemännen på egen hand vidtog myndighetsåtgärder genom att t.ex. använda tvångsmedel som kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt visst våld i form av fängselbeläggning. Jag utvecklar nedan i avsnitt 3.2 mina synpunkter på den vålds- och tvångsmedelsanvändning som förekom vid verkställigheten.

Innan jag går in på frågan om det förhållandet att amerikanska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svenskt territorium var rättsenligt eller inte, finns det skäl att även något beröra anledningen till att det amerikanska erbjudandet kom att antas.

Utredningen ger vid handen, som tidigare redovisats, att Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen fr.o.m. november 2001 hade fortlöpande diskussioner om bl.a. när ett regeringsbeslut i frågan kunde komma att fattas. Exempelvis har i ärendet kommit fram att besked först gavs om att något beslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Av uppgifter i Säkerhetspolisens akt framgår att därefter fanns planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december. Detta besked måste emellertid också ha reviderats eftersom departementet den 14 december meddelade att regeringen hade för avsikt att fatta beslut i ärendet endast fyra dagar senare.

Planeringen synes således ha varit allt annat än god. Den bristfälliga framförhållningen förefaller ha varit en bidragande orsak till att det amerikanska erbjudandet över huvud taget kom att aktualiseras.

Utredningen visar nämligen att när Säkerhetspolisen skulle boka ett plan på sedvanligt sätt via kriminalvårdens transporttjänst var det svårt att med kort varsel få flygtider genom Europa på beslutsdagen den 18 december 2001. Det inbokade planet kunde avgå först på morgonen den 19 december, varför plats bokades för AA och BB på Kronobergshäktet natten mellan den 18 och den 19 december. Svårigheten att tillgodose önskemålet om transport i omedelbar anslutning till det förväntade regeringsbeslutet får antas ha föranlett att Säkerhetspolisen endast kort tid före avvisningsbeslutet fick ett erbjudande från CIA om att redan på verkställighetsdagen kunna få nyttja ett amerikanskt flygplan som hade direktaccess genom Europa.

En fråga är om detta erbjudande diskuterades vid föredragningen i Utrikesdepartementet den 17 december 2001. Som framgår av utredningen har Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet skilda uppfattningar i saken. FF och säkerhetspolismannen KK har båda uppgett att de två transportmöjligheterna presenterades vid mötet och att utrikesministern gett ”klartecken” till att anta det

amerikanska erbjudandet. Utrikesdepartementet har å sin sida hävdad att det inte finns något stöd för påståendet att Säkerhetspolisen skulle ha nämnt det amerikanska alternativet vid föredragningen. Jag kan konstatera att den utredning som Utrikesdepartementet har gjort i saken ägde rum i maj/juni 2004, dvs. omkring två och ett halvt år efter händelsen, att dess sagesmäns minnesbilder synes vara oklara och starkt divergerande samt att de av Säkerhetspolisen lämnade uppgifterna stöds av en dagboksanteckning och annan skriftlig dokumentation upprättad i nära samband med mötet. Vid en bedömning utifrån de uppgifter som stått till mitt förfogande talar således mycket för att utrikesministern vid mötet informerades om det alternativ som innebar att ett amerikanskt flygplan användes vid verkställigheten och att Säkerhetspolisen uppfattade sig ha fått ett sådant förfarande godtaget.

Det finns skäl att betona att det naturligtvis är Säkerhetspolisen som bär det fulla ansvaret för hur verkställigheten kom att genomföras. Det är enligt min mening likväl förstaeligt att Säkerhetspolisen vid valet av transport även vägde in vad man kommit att uppfatta vara utrikesministerns inställning i frågan.

Jag vill redan här framhålla att det knappast kan resas någon principiell invändning mot att ett utländskt flygplan används vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, även om det givetvis kan finnas situationer när ett sådant förfarande kan framstå som mindre lämpligt.

Det står vidare klart att det vid föredragningen den 17 december 2001 inte nämndes något om att utländsk bevakningspersonal skulle komma att medverka vid verkställigheten. Såvitt kommit fram var detta en uppgift som lämnades till Säkerhetspolisen först vid lunchtid den 18 december 2001.

Jag har mot denna bakgrund inte funnit skäl att gå vidare i utredningen av vad som diskuterades vid föredragningen för utrikesministern. Härtill kommer, som nämnts redan inledningsvis, att statsråd inte står under JO:s tillsyn.

När det så gäller Säkerhetspolisens acceptering av det amerikanska erbjudandet finns det skäl att påminna om att USA, efter terrorattacken den 11 september 2001, påbörjade vad som betecknats som ett krig mot terrorismen. Det kan därför med fog hävdas att det förhållandet att det var frågan om ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten om transport med ett amerikanskt flygplan endast tre månader efter terrorattacken hade bort föranleda uttryckliga frågor från Säkerhetspolisens sida om erbjudandet var förbundet med krav på särskilda arrangemang från säkerhetssynpunkt. Om sådana frågor hade ställts när erbjudandet togs emot hade förmodligen kraven på medverkan av amerikansk bevakningspersonal och på att få genomföra en säkerhetskontroll kunnat tas med i bedömningen av om erbjudandet borde antas eller inte. Frågor av det slaget borde ha kunnat besvaras, inte minst mot bakgrund av att det förefaller ha funnits en amerikansk policy, utformad med utgångspunkt i händelserna den 11 september 2001, gällande transport av avvisade med terroristanknytning.

FF, som var den som skötte kontakterna med CIA, har uppgett att det från amerikansk sida inte ställdes några villkor för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det amerikanska flygplanet. Det har emellertid under min utredning inte lämnats några uppgifter som tyder på att det över huvud taget förts någon diskussion om detta. Det förefaller i stället ha varit så att Säkerhetspolisen närmast passivt mottog erbjudandet utan att efterforska vad det i praktiken innebar och endast utgick från att det handlade om en ”ren transporttjänst”. Den omständigheten att det, enligt EE, nog var första gången som Säkerhetspolisen använde sig av ett utländskt flygplan i ett fall av detta slag borde ha resulterat i överväganden av vilka problem i bl.a. rättsligt hänseende som ett accepterande av det amerikanska erbjudandet skulle kunna föra med sig. Säkerhetspolisens underlåtenhet i detta hänseende är anmärkningsvärd.

Det finns härefter anledning att beröra vad som inträffade i anslutning till säkerhetspolismannen OO:s möte på Bromma vid lunchtid den 18 december 2001. Såvitt är utrett var det nämligen först då som Säkerhetspolisen informerades om att bevakningspersonal skulle komma att följa med flygplanet, att denna personal kunde ha huvor på sig och att personalen önskade göra en egen säkerhetskontroll av AA och BB samt att det inte fanns plats ombord på planet för några svenska polismän. Denna information borde ha ingett betydande farhågor om Säkerhetspolisens möjligheter att behålla kontrollen över verkställigheten. Det var därför helt otillräckligt att Säkerhetspolisen endast klargjorde den svenska polisens ansvar för verkställigheten genom att kräva att ett par företrädare för myndigheten skulle ha möjlighet att följa med i planet till Egypten. Informationen om omfattningen av det amerikanska engagemanget borde i vart fall ha föranlett ansvariga hos Säkerhetspolisen att omedelbart utse en insatschef i tillräckligt hög tjänsteställning för att på plats kunna säkerställa att svensk polis i alla avseenden behöll kontrollen över skeendet på Bromma och under resan till Egypten. Vidare borde Säkerhetspolisen senast i detta skede ha begärt besked om vad säkerhetskontrollen skulle komma att innefatta. Om så hade skett, borde Säkerhetspolisen ha hunnit göra en rättslig bedömning av om – och i så fall i vilken utsträckning – en sådan kontroll kunde godtas.

Utredningen tyder på att säkerhetspolismannen OO informerade FF och att denne utan vidare efterforskningar och överväganden godkände att en säkerhetskontroll fick ske. Återigen agerade Säkerhetspolisen passivt. Säkerhetspolismannen OO har förvisso uppgett att det endast var tal om en skyddsvisitation men händelseutvecklingen visar att kontrollen inte stannade vid en sådan och att de av de amerikanska tjänstemännen vidtagna åtgärderna utfördes enligt ett till synes väl inarbetat mönster. Den omständigheten att amerikanerna önskade tillgång till en lokal borde också ha ingett tvivel om att det endast var fråga om en sedvanlig skyddsvisitation.

Den närmare innebörden av det amerikanska kravet på säkerhetskontroll tycks således inte ha stått klar för Säkerhetspolisen förrän i och med att kontrollen genomfördes på Bromma flygplats – om ens då.

Jag övergår nu till att diskutera frågan om Säkerhetspolisens handlande i samband med de amerikanska tjänstemännens agerande på svenskt territorium var förenligt med svensk lag.

Som framgår av redovisningen av den rättsliga regleringen är rättsläget på området tämligen klart. I den mån svensk lag inte föreskriver annat bygger den svenska rättsordningen på förutsättningen att polisverksamhet här i landet ombesörjs av svensk polis. Den nu gällande ordningen tillåter alltså inte att utländska tjänstemän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis och att sådana tjänstemäns medverkan i svensk polisverksamhet alltid skall äga rum i närvaro av svenska polismän.

Ett starkt skäl till att inte frångå denna ordning är det straffrättsliga tjänstefelsansvaret som endast gäller vid svensk myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottsbalken). I fall då det – till följd av överenskommelse med andra stater – föreskrivits en möjlighet för utländska polismän att vidta vissa myndighetsåtgärder i Sverige har detta ansvar utsträckts till att omfatta också sådana polismän. Av 12 § lagen om internationellt polisiärt samarbete (Schengensamarbetet) följer att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige är underkastade ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning. De utländska tjänstemännen jämställs således i detta hänseende med svenska polismän. Enligt min uppfattning är det inte godtagbart med en ordning som möjliggör att utländska tjänstemän vidtar myndighetsåtgärder här i landet utan att vara underkastade brottsbalkens regler om straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Det kan därutöver förtjäna att framhållas att även skadeståndsrättsliga problem kan uppkomma om utländska tjänstemän vållar skada här i landet (jfr 13 § lagen om internationellt polisiärt samarbete).

FF har i sitt yttrande hit väckt frågan om det, med hänsyn till den internationella utveckling som ägt rum under senare år såväl inom som utanför EU, skett någon förändring i synen på i vilken utsträckning utländska tjänstemän från annan säkerhets- eller underrättelsetjänst kan delta i verksamhet i Sverige. Som redan framgått måste den frågan besvaras nekande. JO:s tidigare redovisade uttalanden i dessa frågor äger fortfarande giltighet och synes också ha vunnit allmän anslutning. Jag kan för min del inte heller se något skäl till att undanta Säkerhetspolisen från den gällande ordningen. Det kan tvärtom finnas anledning att vara särskilt restriktiv med att tillåta att utländsk säkerhets- och underrättelsetjänst är verksam på svenskt territorium. Min uppfattning är vidare att när det internationella polissamarbetet växer i omfattning och intensitet ökar behovet av fasta och tydliga regler.

En annan fråga som aktualiserats i ärendet är om luftfartslagens bestämmelser i 5 kap. kunnat åberopas som stöd för de amerikanska tjänstemännens agerande på svensk mark. Verkställighetsutredningens uttalande, att det med hänsyn till flygkaptenens ansvar för säkerheten ombord och de regler som berättigar denne att i vissa fall använda sig av våld inte är uteslutet att utländska tjänstemän på

kaptenens uppmaning eller i ett akutläge har rätt att använda sig av visst tvång, skulle kunna tolkas på detta sätt.

Luftfartslagen ger emellertid endast befälhavaren, och i princip enligt dennes bestämmande besättningsmedlemmar och passagerare, befogenhet att använda våld för att upprätthålla ordning och säkerhet ombord på luftfartyget. Våld får därvid tillgripas endast när andra medel inte hjälper och får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt. Befälhavaren saknar däremot rätt att beordra våldsanvändning mot någon som inte befinner sig ombord på flygplanet. Hans befogenhet därvidlag inskränker sig till att han har rätt att vägra ta ombord passagerare, när omständigheterna kräver det. Om befälhavaren med stöd av denna befogenhet på en svensk flygplats kräver att en passagerare underkastas en tvångsåtgärd för att tas ombord, kan åtgärden självfallet inte vidtas av någon annan än av svensk polis (jfr 17 § i FAP 638-1).

Också jag ansluter mig således till den allmänt rådande uppfattningen att det, i den mån svensk lag inte föreskriver annat, enligt gällande rätt inte är tillåtet att utländska tjänstemän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis och att sådana tjänstemäns medverkan i svensk polisverksamhet alltid skall äga rum i närvaro av svenska polismän. Enligt min mening finns det särskilt starka skäl att slå vakt om denna ordning när den polisverksamhet som det är fråga om kan innebära att våld eller tvångsåtgärder kommer till användning mot enskilda.

Utredningen i ärendet visar att de amerikanska tjänstemännen inte endast biträdde Säkerhetspolisen vid verkställigheten utan att de i realiteten övertog och kontrollerade denna så snart de anlände till Bromma flygplats. Visserligen var Säkerhetspolisen närvarande men dess befattningshavare höll sig helt passiva i bakgrunden medan de amerikanska tjänstemännen tilläts att på egen hand genomföra säkerhetskontrollerna. Ett sådant fullständigt överlämnande av myndighetsutövning på svenskt territorium till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.

Säkerhetspolisen kan inte heller anses ha haft kontrollen över verkställigheten ombord på flygplanet. En verkställighet av en avvisning är inte avslutad förrän de avvisade personerna mottagits i destinationslandet. Svensk polis har således det fulla ansvaret för verkställigheten intill den tidpunkten. I ärendet har kommit fram att Säkerhetspolisen först inte ens skulle kunna beredas plats ombord på flygplanet men att det efter invändningar från svenskt håll godtogs att två svenska tjänstemän följde med. Av de två som utsågs att följa med hade den ene inte något uttalat chefsansvar och den andre var en civilanställd tolk utan polismans befogenhet. Detta skall ses i ljuset av den omfattande i första hand amerikanska närvaron.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att Säkerhetspolisen redan på Bromma flygplats förlorade kontrollen över verkställigheten. De närvarande säkerhetspoliserna överlät i realiteten verkställigheten på amerikanska tjänstemän

och gav dem fria händer att vidta myndighetsåtgärder. Ett sådant förfarande saknar stöd i lag.

### 3.2 Vålds- och tvångsmedelsanvändning m.m.

#### 3.2.1 Rättslig reglering

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan år 1994 som lag här i landet. I artikel 3 slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En definition av begreppet tortyr finns i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, den s.k. tortyrkonventionen (se även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002, s. 71 f.).

Vidare finns i 2 kap. RF bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation (6 §). Uttrycket *kroppsligt ingrepp* avser främst våld mot människokroppen men också läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinerings och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning (prop. 1975/76:209 s. 147).

*Kroppsbesiktning* definieras i sin tur som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov (28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken, RB). Med *kroppsvisitation* avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon bär med sig (28 kap. 11 § tredje stycket RB).

Utlänning här i riket är, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, likställd med svensk medborgare i nu angivna avseenden (2 kap. 22 § andra stycket 3 RF).

Polisens användning av våld och tvångsmedel innebär en begränsning av det ovan nämnda skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation. Sådana begränsningar får ske endast genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

I utlänningslagen saknas bestämmelser om vålds- och tvångsmedelsanvändning vid verkställighet av avvisningsbeslut. I de fall då det fordras medverkan av polis vid en verkställighet får i stället de regler som gäller för polisens verksamhet i allmänhet tillämpas.

Det kan först nämnas att vid alla former av polisingripanden måste behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § första stycket polislagen (1984:387) beaktas. Enligt detta lagrum skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Lagstöd för polisens befogenhet att använda *våld* finns i 10 § polislagen. Enligt denna bestämmelse får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bl.a. om han möts med våld eller hot om våld (punkt 1), någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande (punkt 2), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkt 3), åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld (punkt 7).

Polisens befogenhet att belägga någon med *fängsel* regleras i 10 a § polislagen jämförd med 15 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Enligt den sistnämnda bestämmelsen får en häktad beläggas med fängsel under transport och annars under vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl och i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. En polisman har, enligt 10 a § polislagen, samma rätt att belägga någon med fängsel då han omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. Med fängsel menas normalt ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer eller fötter (Berggren och Munck, Polislagen, 4:e uppl., s. 80). Enligt Kriminalvårdsstyrelsens handbok om säkerhet och ordningsfrågor kan där följande typer av fängsel användas: handfängsel, fotfängsel, midjefängsel, plastfängsel, bår samt spännbälte.

Utanför det lagreglerade området finns det, bortsett från de speciella situationer som avses i 24 kap. brottsbalken om allmänna grunder för ansvarsfrihet, inte något utrymme för våldsanvändning från polisens sida.

Bestämmelserna i polislagen om polisens rätt att använda våld kan inte tillämpas på utländska polismän. En annan sak är att en sådan polisman, i likhet med var och en, skall vara fri från ansvar om han kommer en svensk polisman till hjälp (se 24 kap. 5 § brottsbalken, jfr även SOU 1987:14 s. 185).

I polislagen finns en bestämmelse om *kroppsvsitation*. En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig bl.a. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand (19 §). Sådan visitation som behövs från ordnings- och säkerhetssynpunkt när någon har berövats friheten av polisen brukar i dagligt tal kallas för skyddsvisitation (se Berggren och Munck, s. 120 f.). *Kroppsbesiktning* kan däremot inte utföras med stöd av bestämmelser i polislagen.

I 6 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om bl.a. förvar. Om en utlänning är tagen i förvar och placerad i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest äger reglerna i 2 och 2a–2c §§ lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. om kroppsvisitation och kroppsbesiktning tillämpning (6 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen).

Det saknas bestämmelser som tar sikte på att ge polisen rätt att maskera sig vid ingripanden. En sådan åtgärd är, möjligen med undantag för vad som kan förekomma i den nationella insatsstyrkans verksamhet, främmande för den öppna polisverksamheten. Det har emellertid ansetts att det med hänsyn till Säkerhetspolisens arbetsuppgifter ofta krävs att sådan polis använder metoder som sällan förekommer i den öppna verksamheten. Som ett exempel kan nämnas att anställda hos Säkerhetspolisen ibland måste uppträda under annan identitet bl.a. i syfte att skydda dem och deras anhöriga från att bli utsatta för hot och andra repressalier (se bl.a. JO 1993/94 s. 88 och SOU 1990:51 s. 153).

Det finns också s.k. skyddsregler för den civila luftfarten, se t.ex. lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som trädde i kraft den 1 januari 2005. Med stöd av denna lag kan kroppsvisitation i vissa fall utföras vid en säkerhetskontroll på en flygplats. Liknande regler fanns tidigare i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

I de av Rikspolisstyrelsen nyligen utfärdade föreskrifterna och allmänna råden om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1) anges att om en utlänning av utländska myndigheter under ett verkställighetsförfarande behandlas på ett sätt som uppenbarligen strider mot vad som enligt svensk rättsuppfattning uppfattas som acceptabelt, skall den befattningshavare vid polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten omedelbart ingripa. Polismyndigheten skall i sådant fall snarast överväga om verkställigheten skall avbrytas (3 §, jfr även 16 §). Som allmänt råd under 3 § uttalas att om en behandling av utlänningen som avses i föreskriften bedöms vara av helt kort varaktighet och någon upprepning inte förväntas ske, bör verkställigheten inte avbrytas.

### 3.2.2 Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att det för mig är en självklarhet att polisen i en demokratisk rättsstat skall behandla den som är föremål för en polisiär åtgärd på ett humant och värdigt sätt. Detta innebär att inte någon får utsättas för en kränkande eller förnedrande behandling vid ett polisingripande. I Europakonventionen har, som nämnts, också som en undantagslös regel slagits fast att ingen får utsättas för bl.a. omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3). Utgångspunkten för bedömningen i det följande är således denna grundläggande värdering och respekten för varje individs fri- och rättigheter.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns det lagliga förutsättningar för polisen att använda våld och i viss mån tvångsmedel vid



verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sådan användning, t.ex. fängselbeläggning, får emellertid inte ske slentrianmässigt utan det måste i varje enskilt fall göras en bedömning av om situationen kräver att sådana medel tillgrips. Det finns därför anledning att närmare pröva om de åtgärder som vidtogs beträffande AA och BB stod i överensstämmelse med svensk lagstiftning och, om så var fallet, om de var nödvändiga.

I ärendet har kommit fram att svensk polis skyddsvisiterade AA och BB när de omhändertogs. Därefter utsattes de för en säkerhetskontroll på Bromma flygplats utförd av de amerikanska tjänstemännen. Som tidigare framgått bestod denna kontroll av i vart fall följande moment. AA och BB kroppsvisiterades, deras kläder klipptes upp och lades i påsar, deras hår genomsöktes och munhålör och öron kontrollerades. Vidare belades de med hand- och fotfängsel och ikläddes var sin overall samt fotograferades. Slutligen försågs de med löst sittande huvor utan håll för ögonen. De fördes därefter barfota ut från polisstationen till flygplanet där de lades på var sin madrass och spändes fast med bälten. Hand- och fotfängslen samt huvorna togs inte av under transporten till Egypten.

Vad gäller kroppsvisitationen kan nämnas att det av bl.a. säkerhetsskäl är ett naturligt led i polisens arbete att skyddsvisitera personer som blir föremål för omhändertaganden. Jag har därför inte någon erinran mot Säkerhetspolisens skyddsvisitation av AA och BB och kan också, med hänsyn till de regler och säkerhetskrav som gäller för flygtrafiken, godta att en andra kroppsvisitation skedde omedelbart före ombordstigningen på flygplanet.

Jag har vidare förståelse för att det med hänsyn till säkerheten ombord på ett flygplan kan finnas skäl att belägga personer med fängsel under en förpassningsresa. Jag har därför inte någon invändning mot åtgärden att belägga AA och BB med handfängsel under flygresan till Egypten. Behovet av att därutöver även använda fotfängsel framstår emellertid inte som särskilt påtagligt. AA och BB hade inte under något skede av verkställigheten satt sig till motvärn, vare sig aktivt eller passivt, eller visat någon tendens att vilja fly. De var dessutom ständigt omgivna av amerikanska, svenska och egyptiska tjänstemän i stort antal. Den enda incident som inträffade var det yttrande som BB fällde på flygplatsen.

Åtgärden att genomsöka AA:s och BB:s hår och kontrollera deras munhålör och öron är att betrakta som en kroppsbesiktning. Något lagstöd för att vidta en sådan tvångsåtgärd i det nu aktuella fallet finns inte. AA och BB försågs också med huvor. Ett sådant förfarande är främmande för svensk polisverksamhet, även om jag dessvärre på senare tid i något enstaka fall kunnat konstatera att liknande företeelser ägt rum här i landet. Säkerhetspolisen har i sitt remissvar, i likhet med Justitiedepartementet i promemorian från april 2002, anfört att användande av huvor närmast är att bedöma med utgångspunkt i 10 § polislagen. Enligt min mening talar det mesta för att en sådan åtgärd inte kan hänföras till regleringen i denna bestämmelse utan i stället får anses vara oreglerad. Även om åtgärden skulle vara att bedöma enligt 10 § polislagen är det i det aktuella fallet uppenbart att den

inte var ett nödvändigt led i tjänsteuppgiften (jfr Berggren och Munck, s. 71). Det är dessutom enligt min bedömning alldeles klart att förutsättningarna för våldsanvändning i punkten 7, som Säkerhetspolisen särskilt hänvisat till, inte var uppfyllda. Alltså saknades rättsligt stöd för åtgärden. I detta sammanhang kan nämnas att i FN:s allmänna principer till skydd för personer som är berövade friheten framhålls bl.a. att en frihetsberövad person inte får fräntas möjligheten att använda sina sinnen, syn och hörsel, eller att orientera sig i tid och rum.

Det förhållandet att de amerikanska tjänstemännen var maskerade föranleder inte någon annan kommentar från min sida än att, som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen, detta är en åtgärd som i princip inte godtas här i landet.

Det har också gjorts gällande att AA och BB inne i omklädningsrummet skulle ha tvångsmedicinerats per rectum med något lugnande medel och även försetts med blöjor innan de kläddes i overall. De nu hörda befattningshavarna vid Säkerhetspolisen, inbegripet de båda som följde med till omklädningsrummet, har emellertid uppgett att de varken på plats iakttog eller i efterhand upplystes om att så skett. Deras berättelser lämnar emellertid utrymme för att en sådan åtgärd kan ha vidtagits utan att Säkerhetspolisens personal noterat det. För att tvångsmedicinering ägde rum talar de uppgifter som BB lämnat till HH och den anteckning som säkerhetspolismannen OO gjorde i loggen över verkställigheten, ”Troligen erhöll AA och BB något lugnande från läkaren i samband med avfärden”. Säkerhetspolismannen OO har uppgett att anteckningen var en spekulation från hans sida men han har inte, enligt min uppfattning, kunnat lämna någon rimlig förklaring till vad den spekulationen i så fall grundades på. Jag tvingas likväl konstatera att utredningen inte med säkerhet har kunnat klarlägga om en så ingripande åtgärd som tvångsmedicinering förekommit eller inte. Detsamma gäller påståendet att de båda männen försågs med blöjor.

Den osäkerhet som således råder på denna punkt är, som jag ser det, en följd av de brister som funnits i hur insatsen organiserades från Säkerhetspolisens sida. Eftersom svensk polis inte ens noga övervakade de åtgärder som de utländska tjänstemännen vidtog, har det inte varit möjligt att i efterhand belägga eller avfärda påståenden om tvångsmedicinering.

Även om utredningen alltså inte kunnat klarlägga hur det förhållit sig i detta avseende, vill jag nämna att tvångsmedicinering är ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF och som alltså kräver lagstöd för att vara tillåtet. Något sådant stöd finns inte i polislagen. I förarbetena till lagen framhålls särskilt att det aldrig kan vara en försvarlig metod i ett samhälle av vår typ att polisen skulle betvinga människor med psykofarmaka eller andra mediciner för att verkställa en viss tjänsteåtgärd. Metoder av detta slag bör inte kunna härledas från polislagen utan betraktas som otillåtna. Vidare uttalades att detta inte utesluter möjligheten att en domstol med stöd av den allmänna regeln om nöd i brottsbalken skulle kunna anse det försvarligt att en polisman i ett exceptionellt fall har gett en

människa medicin mot hennes vilja i en akut nödsituation (prop. 1983/84:111 s. 92 f.).

Tvångsmedicinering i ett fall som det förevarande skulle således vara olaglig.

Det finns vidare anledning för mig att pröva om behandlingen av AA och BB under verkställigheten varit förenlig med förbudet mot tortyr och mot omänsklig eller förnedrande behandling i bl.a. Europakonventionen. Jag vill i den frågan först framhålla att det såväl av tortyrkonventionen som av Europadomstolens praxis rörande den åtskillnad som i artikel 3 i Europakonventionen görs mellan tortyr och annan otillåten behandling framgår att begreppet tortyr har reserverats för fall av uppsåtligt tillfogande av allvarlig smärta eller svårt lidande i syfte att bl.a. framtvinga information från någon eller för att bestraffa eller skrämja denne (se t.ex. Europadomstolens avgörande den 27 juni 2000 i målet Salman mot Turkiet). Jag anser för min del att den behandling som AA och BB fick utstå i Sverige och under färden till Egypten inte kan vara att betrakta som tortyr.

För att ett handlande på annat sätt skall stå i strid med artikel 3 i Europakonventionen har Europadomstolen ansett att behandlingen, när hänsyn tagits till samtliga omständigheter som t.ex. den tid under vilken behandlingen pågått, dess effekter på offrets fysiska eller mentala hälsa liksom offrets ålder och hälso-tillstånd, måste ha uppnått en viss svårhetsgrad (se t.ex. dom den 18 januari 1978 i målet Irland mot Storbritannien). När det särskilt gäller frågan om en behandling varit att anse som förnedrande har domstolen beaktat om dess syfte varit att förnedra personen i fråga liksom behandlingens påverkan på den utsattes personlighet. Det måste, när behandlingen förekommit i samband med ett frihetsberövande, vara fråga om en kränkning som går utöver den förnedring som ett frihetsberövande oundvikligen är förenat med (se t.ex. dom den 12 mars 2003 i målet Öcalan mot Turkiet). Det kan särskilt nämnas att domstolen i det nu nämnda avgörandet ansåg att det förhållandet att mannen under en flygtransport från Kenya till Turkiet av säkerhetsskäl försågs med ögonbindel och belades med handfängsel inte innebar en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen.

Jag anser likväl att den behandling som AA och BB sammantaget fick utstå, från det att de kläddes av genom att kläderna klipptes upp och de försågs med huvor på Bromma flygplats till dess att de, alltjämt försedda med huvor och fängsel, fastspända vid madrasser anlände till Kairo, måste karakteriseras som förnedrande. Det kan inte uteslutas att behandlingen, även om den huvudsakligen må ha motiverats av säkerhetsskäl, också kan ha haft till syfte att förnedra. Enligt min uppfattning kan det därför ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Oavsett hur det förhåller sig med den saken, står det i vart fall klart att verkställigheten kom att genomföras på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt.

Jag har tidigare konstaterat att det saknades rättsligt stöd för att låta de amerikanska tjänstemännen vidta myndighetsåtgärder på svensk mark. Säkerhetspolisen borde

därför, som jag redan framhållit, på eftermiddagen den 18 december 2001 ha reagerat när krav ställdes på att en säkerhetskontroll skulle genomföras. Som framgått förhöll sig emellertid företrädare för Säkerhetspolisen passiva i denna fråga. De befattningshavare som var närvarande på Bromma flygplats blev därför överrumplade av kontrollens innebörd. Jag kan av det skälet – och med hänsyn till att kontrollen genomfördes mycket snabbt – ha förståelse för att de närvarande säkerhetspoliserna inte gjorde någon analys av de vidtagna åtgärdernas rättsenlighet. De borde emellertid, även utan en sådan analys, ha insett att det fanns skäl att ingripa mot den inhumana behandling som AA och BB utsattes för.

Vissa andra omständigheter kan antas ha bidragit till att Säkerhetspolisen lät det inträffade passera. För det första fanns det inte någon utpekad insatschef på Bromma flygplats. Det fick till följd att ingen av de där närvarande svenska befattningshavarna – vilka samtliga befann sig i en relativt underordnad tjänsteställning – upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. Också PP har påtalat denna brist. Det kan inte uteslutas att ett befäl i relativt hög tjänsteställning kunde ha påverkat skeendet. Nu uppvisade i stället de svenska säkerhetspoliserna en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen. Den otydliga organisationen från svenskt håll kan också ha bidragit till att de amerikanska tjänstemännen inte ansåg sig behöva informera Säkerhetspolisen närmare om vad som skulle komma att ske. För det andra går det inte att bortse från att de närvarande säkerhetspoliserna kan ha känt sig pressade av att de visste att regeringen beslutat om omedelbar verkställighet och att det från bl.a. Utrikesdepartementets sida bedömts angeläget att verkställigheten skulle ske samma dag som beslutet fattades.

Det är främst mot denna bakgrund som jag, om än med viss tvekan, valt att stanna vid de kritiska uttalanden som förekommer i detta beslut.

### 3.3 Avslutande synpunkter

Det har förekommit uppgifter i den allmänna debatten enligt vilka det inträffade skulle ha utgjort en av de första amerikanska fångtransporterna i jakten på förmodade terrorister efter den 11 september 2001, och att de amerikanska tjänstemän som deltog ingick i ett specialkommando som genomförde s.k. extraordinary renditions. Med detta begrepp avses närmast det förhållandet att personer som misstänks vara terrorister i hemlighet och utan lagstöd förs till vissa med USA samarbetande stater för att där förhöras under brutala former. I t.ex. Seymour M. Hersh, Chain of Command – The Road from 9/11 to Abu Ghraib, London 2004, sägs om händelserna på Bromma flygplats bl.a. att “American operatives participated in what amounted to the kidnapping of two Egyptians” (s. 53).

Min uppfattning är att verkställigheten av AA och BB inte kan betraktas som en sådan transport. Det är viktigt att komma ihåg att Säkerhetspolisen bedrev visst spanings- och utredningsarbete, att Migrationsverket utredde människans asylansökningar och, framför allt, att regeringen med stöd av utlänningslagen beslutade att avslå AA:s och BB:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de

båda männen skulle avvisas till sitt hemland. Det var alltså inte fråga om att ”amerikanska agenter” på egen hand förde bort de båda männen.

Vid internationellt polisiärt samarbete är det viktigt att beakta de rättsliga aspekter och begränsningar som finns. Det är uppenbart att Säkerhetspolisen inte tillräckligt väl övervägde vilka svårigheter som kunde vara förenade med att anta det amerikanska erbjudandet. Jag har i beslutet redogjort för de betydande bristerna i Säkerhetspolisens handläggning av verkställighetsärendet. Enligt min uppfattning är den mest påfallande bristen den genomgående passivitet som Säkerhetspolisen uppvisade. Denna brist, tillsammans med den omständigheten att det inte fanns någon utpekad insatschef på Bromma flygplats, medförde som jag ser det att Säkerhetspolisen förlorade kontrollen över händelseutvecklingen.

Jag har också framhållit att AA och BB kom att behandlas inhumant. Jag vill understryka att en sådan behandling är främmande för svenskt polisarbete och inte kan tolereras.

Utländska tjänstemän som biträder svensk polis här i landet är i princip inte berättigade att utöva våld och får inte använda tvångsmedel. Om utländska tjänstemän likväl vidtar sådana åtgärder eller, som i förevarande fall, går så långt som till att handla på ett sätt som inte är godtagbart enligt vår rättsuppfattning skall den svenska polisen omedelbart se till att åtgärderna avbryts. Jag anser att Säkerhetspolisen i detta fall således borde ha avbrutit förfarandet. Verkställigheten hade i så fall bort kunna genomföras med det flygplan som var berett till avfärd påföljande dags morgon.

Jag finner slutligen skäl att kommentera vad säkerhetspolismännen KK och OO anfört i yttranden som getts in till JO. De ger i viktiga avseenden inte uttryck för självkritisk reflexion. Enligt deras uppfattning hade t.ex. Säkerhetspolisen kontroll över verkställigheten. Dessutom har säkerhetspolismannen OO uppgett att verkställigheten av AA och BB ”inte var så långtgående att den utsatte de berörda för mer obehag än vad som kan anses nödvändigt utifrån den tjänsteåtgärd som skulle verkställas”. Jag finner denna brist på ett eget kritiskt förhållningssätt oroväckande, särskilt i en verksamhet som präglas av slutenhet och brist på insyn. Jag noterar samtidigt med tillfredsställelse att PP å sin sida uttalat att det för honom är främmande att anlita utländska luftfartyg med utländsk säkerhetspersonal på det sätt som skett i ärendet.

Jag utgår från att Säkerhetspolisen vidtar kraftfulla åtgärder för att undvika en upprepning av det inträffade. Som framgår av remissvaret har också redan ett arbete med omorganisering av verksamheten, förstärkning av den interna kontrollen och utbildning påbörjats. Till detta kommer Rikspolisstyrelsens nyligen utfärdade föreskrifter och allmänna råd på området.

Med den synnerligen allvarliga kritik som jag finner anledning att rikta mot Säkerhetspolisen avslutas ärendet.