

## Granskning av polisens verkställighet av ett avvisningsbeslut; kritik mot brister i dokumentationen

---

### Bakgrund och utredning

I ett stort antal huvudsakligen likalydande anmälningar riktades kritik mot bl.a. Polismyndigheten i Kalmar län. Anmälan grundade sig på uppgifter i ett inslag i nyhetsprogrammet Aktuellt den 6 mars 2008 om avvisningen av en familj till Afghanistan. Enligt nyhetsinslaget verkställde polisen avvisningen utan att familjens juridiska ombud hade informerats. Familjen fick inte ta med sig någon packning vid avvisningen, och mannen nekades att ta med sig medicin som han var i behov av. I samband med avvisningen knuffades mannen ned av polis.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Kalmar län. Till sitt remissvar fogade polismyndigheten en promemoria upprättad den 5 maj 2008 av en polisman vid myndighetens utläningsteam. I promemorian angavs bl.a. följande.

Planering av resan påbörjades i början av februari månad 2008 och verkställdes 2008-02-19--20 till Kabul, Afghanistan.

2008-02-19 klockan 06.05 gick polis in i familjens [...] lägenhet på [...] enligt beslut av polisintendent AA. [Mannen, fortsättningsvis benämnd BB] påträffades i vardagsrummet och omgående fick han klart för sig, att verkställighet av beslut var nära förestående, alltså att familjen skulle verkställas ut ur landet. Övriga familjen låg i ett annat rum i lägenheten. Då BB förstått vårt uppdrag försökte han hela tiden förhålla verkställigheten genom att ifrågasätta vår närvaro. BB omtalade, att han var skadad och detta vid en tidigare trafikolycka. Detta framgick att han var skadad genom att han haltade lätt och visade att han hade en krycka. Hans tillstånd var endast, att han hade viss svårighet att gå, dock använde han inte kryckan varken i lägenheten och eller vid verkställigheten till hemlandet. Efter upprepade förklaringar att polisen skulle packa familjens tillhörigheter och medtaga deras saker enligt önskemål fördes BB ut från lägenheten då han frivilligt inte ville lämna denna. En polisman på vardera sidan höll BB i armen och han fördes från hallen och ut från lägenheten och ned för en trappa och till ett polisfordon som stod uppställt precis utanför entrén till trapphuset. Från hallen i lägenheten och till polisfordonet gjorde BB passivt motstånd genom att streta emot med benen. Uppgifter att han skulle bli knuffad ut från lägenheten är alltså helt fel. Polismän höll hela tiden i honom fram till polisfordonet. Väl inne i polisfordonet höll sig BB lugn. Övriga familjen insattes i samma fordon och färden påbörjades till Hultsfreds flygplats där Kriminalvårdens transportplan stod uppställt. På grund av säkerhetsskäl och tidsaspekten packade två polismän familjens tillhörigheter i lägenheten. Under tiden kunde familjen genom polis få framfört vad de ville ha med sig med bl.a. kläder och mediciner. Då resan

från Stockholm företogs med reguljärflyg finns begränsningar i packning, dock fick familjen med sig större delen av deras kläder som fanns i lägenheten samt önskemål om mediciner och en del andra privata föremål. Tillsammans fick familjen med sig sju kollin bestående av tre väskor och fyra svarta plastsäckar fyllda till bredden samt mannens krycka, tillsammans åtta kollin och till största delen kläder och skor plus handbagage. [...] Beträffande mediciner förvarades dessa av en polisman under hela verkställigheten. Medicinerna låg i en plastpåse från Apoteket. Påstående om, att familjen inte fått med sig kläder och mediciner är alltså helt fel.

På Hultsfreds flygplats där familjen skulle gå ombord på flyget till Stockholm vägrade kvinnan [...] att frivilligt gå ombord på flygplanet varvid hon av två polismän fick lyftas in i planet. Väl inne i planet höll hon sig lugn. Under flygfärd till Stockholm blev familjen erbjuden frukost i form av smörgåsar och dricka. Familjen ville dock inte ha någon mat. Påstående om att de inte erhållit någon mat under transporten är helt fel. Vid varje flygning Hultsfred – Stockholm – Frankfurt – Baku-Kabul har de blivit erbjudna mat som serveras på flyget.

I Baku blir ett längre uppehåll, drygt åtta timmar och detta är under natten då flyget till Kabul går först på morgonen 08.00 med ankomst Kabul 11.10 lokal tid. Under denna tid får familjen tillsammans med fyra poliser vara i avgångshallen på Baku flygplats. Under denna tidpunkt (natt) finns ingen servering och familjen erhåller vattenflaskor som polis har inköpt på flygplatsen.

Under natten blir BB aggressiv mot polismännen då han vill ha sin medicin. En polisman ger honom efter önskemål två tabletter och dessa slår han ur handen på polismannen. BB ville ha all sin medicin och detta nekades han p.g.a. säkerhetsskäl.

BB uppförde sig på ett väldigt störande sätt genom att vara väldigt högljudd och personal på flygplatsen uppmärksammade detta. Då BB uppträdde mycket konstigt och var nära ett sammanbrott tillkallades läkare på flygplatsen. En kvinnlig läkare kom efter en kort stund och gav BB någon form av lugnande medel och därefter somnade han på en soffa och sov till incheckningen på flyget till Kabul som gjordes vid 06.00-tiden.

Vid ankomst till Kabuls flygplats möttes vi av myndighetspersoner omedelbart nedanför flygplanstrappan och undertecknad presenterade familjens handlingar som var i form av kopior på pass och identitetshandlingar. Familjen blir mottagen och vårt uppdrag är därmed avslutat.

Beträffande uppgifter i skrivelsen, att Polismyndigheten inte underrättat familjens juridiska biträde om verkställigheten är helt rätt. Polismyndigheten har ingen som helst skyldighet, att underrätta biträde före en verkställighet.

Polismyndigheten har verkställt ett ärende som har överlämnats på tvång och helt inom de regler som gäller. Polismyndigheten har stor erfarenhet av verkställighet av familjer och familjen [...] har blivit behandlade på ett mycket humant sätt.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Polismyndigheten gör bedömningen att planering och genomförande av verkställigheten har skett på ett korrekt sätt och med erfaren personal. Polispersonalen har utfört tjänsteåtgärden på ett så humant sätt som möjligt med hänsyn till omständigheterna.

I anmälan till JO hänvisar anmälaren till uppgifter från nyhetsprogrammet Aktuellt om hur Polisen skulle ha agerat i samband med hämtningen av familjen [...]. Enligt reportaget skulle Polisen bl.a.:

- ha förvägrat familjen möjligheten att ta med sig bagage eller andra kläder de hann få på sig när de väcktes på morgonen i sin bostad
- ha förvägrat maken i familjen att ta med sig sina mediciner
- brukat våld mot maken i familjen genom att knuffa ner honom

Enligt verkställighetshandläggaren är dessa uppgifter inte korrekta.

Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta de uppgifter som verkställighetshandläggaren har lämnat kring dessa punkter i sin skriftliga redovisning.

Polismyndighetens akt i verkställighetsärendet infordrades och granskades hos JO. I anledning av vad som där framkom anmodades polismyndigheten att återigen yttra sig i ärendet, denna gång över ett antal specificerade frågor. Dessa avsåg huvudsakligen polismyndighetens dokumentation samt förtydliganden av polismyndighetens remissvar.

Polismyndigheten besvarade frågorna enligt följande.

*1. Avseende tidsplanen och säkerhetsaspekten.* Eftersom familjen motsatt sig verkställigheten och vid olika tillfällen uppgett för Migrationsverket att de inte skulle återvända frivilligt till sitt hemland överlämnades ärendet till polismyndigheten för att tvång kunde bli aktuellt. Polismyndigheten, genom chefen för dåvarande utlänningsgruppen numera pensionerade kriminalinspektören CC och beslutsfattaren polisintendent AA, beslutade att verkställigheten skulle genomföras genom att familjen hämtades i bostaden avresedagen. Detta för att undvika frihetsberövande med placering vanligtvis i häkte eller förvarlokal. Beslut om husrannsakan i familjens bostad fattades av AA.

Familjen tilläts inte själv packa sina tillhörigheter eftersom det i lägenheten fanns tillgång till knivar och andra farliga föremål som familjen kunde använda för att skada sig själva eller ingripande polismän.

Mannens obalanserade uppträdande och sedan tidigare kända uppgifter om att han och kvinnan lidit av psykisk ohälsa tydde på att de kunde utgöra en säkerhetsrisk.

Förutom att trygga säkerheten för inblandade personer i samband med packningen av familjens bagage var polisen tvungen att även ta hänsyn till tidsaspekten. På grund av gällande lagstiftning/föreskrifter kunde husrannsakan inte genomföras före klockan 06.00. Och det väntande chartrade flygplanet skulle avgå klockan 08.00.

*2. Avseende mannens medicin.* Det var inte känt att han använde sådan vid tidpunkten för ingripandet. När det blev känt togs den om hand av polispersonalen och han tilläts inte handha den själv eftersom risken grundat på hans obalanserade uppträdande var påtaglig att han kunde skada sig själv genom medveten överdosering. Polispersonal såg tidigt till, efter samtal med mannen, att han kontinuerligt under verkställigheten fick inta sin medicin.

*3. Våldsanvändningen.* I båda fallen var det inte frågan om våldsamt motstånd. Vid våldsamt motstånd upprättas anmälan.

*4. Beslutet om husrannsakan* är dokumenterat i omhändertagandeblad med nr 27-30/08. Se även punkt 1. Protokoll har ej upprättats.

5. Mannen i familjen talade bra svenska och kommunikationen mellan honom och polisen på svenska språket fungerade klart tillfredsställande.

6. Eftersom ärendet var överlämnat av Migrationsverket för att tvång antogs kunde komma att användas vid verkställigheten av avvisningsbeslutet medföljde ett större antal personal nämligen 4 polismän varav 1 kvinnlig och 1 personal från kriminalvårdens transporttjänst. Verksställigheten påbörjades från Hultsfred till Stockholm av säkerhetsskäl med chartrat flyg för att familjen/verksställigheten inte kunde komma att utgöra en risk för säkerheten eller ordningen ombord på ett reguljärflyg. Säkerhetsaspekten hade dryftats muntligt med berörda parter, kriminalvårdens personal och befälhavare på flygplanen.

*7. Bevakning med polispersonal.* Nödvändigt eftersom resans destination var Kabul i Afghanistan och kriminalvårdens personal enligt beslut hos kriminalvården vid aktuellt tillfälle inte fick eskortera/resa till Afghanistan. Det är inte dokumenterat utöver uppgifterna i transportbeställningen.

8. Avsåg medicin mot värk och oro utskrivet av läkare. I övrigt se punkt 2.

*9. Information till befälhavare på flygplanen.* Befälhavaren på det chartrade flygplanet särskilt upphandlat för ändamålet fick ytterligare information om familjen i samband med avresan från Hultsfred. Han var närvarande då familjen fördes ombord på flygplanet.

Befälhavaren på reguljärflyget från Stockholm informerades muntligt om verkställigheten av till Azerbadjan medföljande personal/transportledare från transporttjänsten. Sådan information sker alltid. Se RPS CM 10/04.

*10. Resehandlingar och bagage.* Polisen medförde och uppvisade mottagarlandet EU-pass utfärdade av polismyndigheten och identitetshandlingar i form av militärtjänstkort från Afghanistan för mannen och kopia av iranskt id-kort för kvinnan. Incheckningen avseende biljetter och familjens bagage handhades av transportledaren, som mötte upp på Arlanda i Stockholm. Vid överlämnandet av familjen till gränspolisen i Afghanistan överlämnades bagagekvittona av polisen till mannen i familjen. Bagaget utgjordes av sammanlagt minst 7 incheckade kollin förutom kryckan, vilken också hade checkats in hos Lufthansa på Arlanda flygplats i Stockholm.

Polismyndigheten konstaterade i sitt nya yttrande vidare att det fanns brister i dokumentationen av beslutet om husrannsakan. Det angavs att myndigheten avsåg att informera beslutsfattare och berörd personal inom utlänningssteamet om de särskilda krav på dokumentation som gäller enligt polislagen.

## **Rättslig reglering**

### **Avvisningsbeslut som verkställs av polismyndighet**

Enligt 12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtIL, verkställs beslut om avvisning som huvudregel av Migrationsverket. Av fjärde stycket framgår dock att Migrationsverket får lämna över ett avvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som ska avvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Ett av syftena med regleringen är att polisens behörighet att tillgripa tvångsmedel enligt polislagen (1984:387), PL, ska kunna komma till användning i de fall där detta är nödvändigt (se prop. 1997/98:173 s. 43 f.).

I 20 § första stycket PL föreskrivs bl.a. att en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av denne. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökta annars uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. Av tredje stycket i paragrafen framgår att husrannsakan får vidtas endast efter föregående beslut av polismyndigheten, såvida det inte är fara i dröjsmål. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 6.00.

En polisman får enligt 10 § PL, 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 eller då någon som med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande.

Som allmänna principer för polisinsatserna gäller enligt 8 § PL bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som

föreskrivs i lag eller annan författning, ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. De principer som slagits fast i 8 § PL brukar kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Enligt 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1) ska en utlänning som ska avvisas behandlas med humanitet och värdighet. Verkställighetsförfarandet ska präglas av hänsyn till utlänningens rättssäkerhet och grundläggande rättigheter. Utlänningens frihet får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

### Regler om dokumentation

Lagbestämmelser om skyldighet att dokumentera polisinsripanden infördes

1998 och återfinns i 27 och 28 §§ PL. Enligt 27 § PL ska det föras protokoll över ingripanden som innebär att någon omhändertas. Enligt 27 § PL ska det också föras protokoll över husrannsakan. Av paragrafen framgår vidare att det av protokoll över ett polisinsripande av nu aktuellt slag ska framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Med vad som i övrigt förekommit vid ingripandet (p. 6) avses enligt förarbetena t.ex. tidpunkten när den omhändertagne tas i förvar, tidpunkten för frigivandet, uppgift om att den frihetsberövade underrättats om sina rättigheter, tecken på skador och sjukdomar, tidpunkter för måltider och förhör, uppgifter om underrättelser till anhöriga och advokatkontakter (prop. 1996/97:175 s. 88).

Ansvarig för att protokoll upprättas är enligt 27 §, i fråga om uppgifter i punkterna 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i punkterna 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I Rikspolisstyrelsens nyss nämnda föreskrifter om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan finns vissa bestämmelser om dokumentation. Enligt 4 § ska polismyndigheten inför varje verkställighet göra en säkerhetsbedömning som ska ligga till grund för beslut om hur verkställigheten ska genomföras och om den ska ske med eller utan bevakning samt, i förekommande fall, antalet bevakare. Säkerhetsbedömningen ska dokumenteras. Om polismyndigheten beslutar att verkställigheten ska ske med bevakning av befattningshavare vid myndigheten, ska enligt 6 § andra stycket skälen för detta

anges i beslutet, som ska dokumenteras. Enligt 7 § ska en verkställighetsresa beställas hos Kriminalvårdens transporttjänst. Vid beställningen ska uppgifter om rymningsrisk, behov av fängsel, eventuella sjukdomar och behovet av mediciner under transporten anges.

### **Bedömning**

I sitt beslut den 17 april 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Polisens uppgift i detta fall var att verkställa ett avvisningsbeslut. Det skedde med hjälp av tvångsmedel, bl.a. husrannsakan och omhändertagande. Verkställigheten tilldrog sig uppmärksamhet i massmedia. Det uppgavs bl.a. att övervåld använts och att de avvisade på olika sätt behandlats felaktigt.

Polismyndigheten har inkommit med redogörelser för hur avvisningen gick till. I dessa, som på flera punkter är detaljerade, bemöts de uppgifter som framförts i anmälan och förekommit i massmedia. Beskrivningen ter sig i och för sig trovärdig och jag saknar för min del skäl att betvivla dess riktighet.

För att en redovisning av detta slag ska kunna vinna allmänt förtroende krävs dock att den inte bara stöds på vad inblandade polismän uppger i efterhand utan också på dokumentation från de ingripanden som ifrågasatts. När polislagens bestämmelser om dokumentationsplikt infördes var det med följande motiv (prop. 1996/97:175 s. 68).

Betydelsen av en fullständig dokumentation av polisingripanden har påtalats av Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling vid en inspektion år 1991. Efter ett antal stickprovskontroller fann kommittén anledning att anmärka på polisens bristfälliga dokumentation av frihetsberövanden och rekommenderade därför i sin rapport till den svenska regeringen att varje polisiärt frihetsberövande borde bli föremål för en enhetlig dokumentation. Dokumentationen borde enligt kommittén innehålla vissa obligatoriska uppgifter, bl.a. tidpunkten och grunden för frihetsberövandet, tidpunkten för frigivandet, tidpunkten för underrättelse om de rättigheter som tillkommer den frihetsberövade, tecken på skador och sjukdomar, tidpunkterna för måltider och förhör samt tidpunkterna för underrättelse till den frihetsberövades anhöriga och till hans advokat samt för eventuella besök av dessa personer.

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera polisingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. För det första tydliggör en sådan reglering att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till bl.a. om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. Dessutom medger en dokumentationsskyldighet en önskvärd kontroll av polisens verksamhet.

I vilken omfattning dokumentation ska ske är i viss mån situationsberoende. Mer rutinmässiga ingripanden kan redovisas på ett mer standardiserat sätt medan exempelvis ingripanden av det slag som förekom i detta fall kräver mer utförlig dokumentation. Det var som framgick fråga om en familj med små barn, som avvisades efter att polisen tidigt på morgonen med våld berett sig tillträde till deras bostad, dvs. ett jämförelsevis dramatiskt och för de berörda traumatiskt ingripande, som också var ägnat att väcka uppmärksamhet.

Polisens dokumentation från omhändertagandet är emellertid fragmentarisk. Bland handlingarna finns en blankett där rutan för omhändertagande enligt 11 §

polislagen är ikryssad. Av blanketten framgår vem som omhändertagits, tidpunkten, platsen och namn på de polismän som agerat. Det finns även en kort notering, där ändamålet med omhändertagandet anges vara transport till flyget för verkställande av avvisningsbeslut samt ett angivande av att ett beslut om husrannsakan fattats av polisintendenten AA. I ärendet finns också en kortfattad promemoria, där processen angående avvisningsbeslutet redovisas. I promemorian har vissa tidpunkter noterats, såsom när verkställigheten påbörjades, var man mellanlandat och när överlämnandet till myndigheterna i hemlandet skedde.

En husrannsakan ska som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen dokumenteras särskilt. Sådan särskild dokumentation saknas emellertid helt i detta ärende.

Omhändertagandet var i detta fall långvarigt – från intrånget i bostaden till avlämnandet i Kabul. Skyldigheten att dokumentera avser hela denna tid. Självfallet kan inte allt som händer under ett så jämförelsevis utdraget händelseförlopp antecknas. Dokumentationen ska inriktas på sådant som är av betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Som en riktpunkt kan anges att huvuddragen i den promemoria som gavs in till JO tillsammans med polismyndighetens första yttrande borde ha funnits med i den ursprungliga dokumentationen. Dokumentationen i ett fall som detta ska ge en helhetsbild av ingripandet och, i den mån det förekommit, särskilt redovisa sådant som våldsanvändning, tvångsåtgärder och medicinsk behandling.

Polismyndigheten har även ifrågasatts för att familjens ombud inte informerades om verkställigheten. Av utredningen framgår att Migrationsverket på begäran av familjen, genom ombudet, i ett beslut den 15 februari 2008 prövade frågan om det förelåg hinder mot verkställighet av avvisningsbeslutet. Migrationsverket beslutade att inte avbryta verkställigheten och ombudet underrättades om detta genom en kopia av beslutet. Ombudet kände således till att verkställighet var förestående men visste inte när den skulle ske. Som polismyndigheten angett i sitt yttrande finns det ingen skyldighet att underrätta ombudet om polismyndighetens beslut att verkställa en utvisning. Skälet till att verkställigheten överlämnats till polisen var att det förelåg risk för att tvång skulle behöva användas, eftersom det befarades att familjen inte skulle medfölja frivilligt. Att mot den bakgrunden i förväg lämna information om verkställigheten skulle uppenbarligen kunna försvåra genomförandet. Jag har dock förståelse för synpunkten att familjen vid avvisningens verkställande haft behov av någon som bevakade deras rättigheter. Det är emellertid enligt rådande ordning polisen som har att se till att verkställigheten sker i enlighet med de regler som gäller. Den enda egentliga möjligheten att kontrollera att reglerna följs är att förfarandet dokumenteras för granskning i efterhand. – Det kan tilläggas att om dokumentationsskyldigheten inte efterlevs måste andra kontrollmöjligheter övervägas, t.ex. krav på att ett oberoende ombud närvarar.

De reaktioner som polisens åtgärder i detta ärende föranlett är en påminnelse om att avvisningsärenden till sin natur är känsliga och inte sällan medför risk för olika typer av mer eller mindre allvarliga incidenter. Genom sin bristfälliga

dokumentation i detta ärende kom polismyndigheten att sakna viktiga redskap för att kunna på ett fullt ut trovärdigt sätt bemöta de uppgifter som publicerades om att avvisningen inte gått korrekt till. Det är i sig allvarligt och bristerna förtjänar kritik, även om det efter den redovisning som numera skett saknas grund för att kritisera verkställigheten av avvisningen som sådan.