

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad

Beslutet i korthet: En man som hade fått avslag på sin asylansökan och dömts för brott skulle utvisas ur Sverige. Polismyndigheten var ansvarig för att verkställa mannens utvisningsbeslut. Mannen togs i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten. Eftersom det flygbolag som mannen skulle resa med krävde ett s.k. acceptbrev för att ta med honom som passagerare på planet fördes han mot sin vilja till sin hemlandsambassad för att ambassaden skulle utfärda en sådan handling. När mannen gjorde motstånd använde polisen våld mot honom för att genomföra transporten och besöket.

JO har i ett annat beslut i dag uttalat att det är oklart vilket lagstöd Polismyndigheten har för att genomföra ett besök på en ambassad mot en förvarstagens vilja, och att det bör tydliggöras i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta (dnr 2488-2014). Utgångspunkten är densamma i detta beslut. JO uttalar därutöver att när en utvisad tydligt gett uttryck för att han eller hon inte på något sätt kommer att medverka till ett ambassadbesök måste polisen noggrant överväga om besöket ändå ska genomföras eller om avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan verkställas på något annat sätt. Om ett besök ändå genomförs ska detta ske på ett humant och värdigt sätt och de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen måste beaktas.

När det gäller lagenligheten av det våld som användes mot den förvarstagne mannen konstateras att 10 § polislagen inte fullt ut gav stöd för detta. Däremot hade polisen rätt att med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken bruka visst våld mot mannen för att upprätthålla ordningen under transporten och ambassadbesöket.

JO anser inte att det finns underlag för slutsatsen att poliserna använde mer våld än som varit tillåtet vid ambassadbesöket, men ifrågasätter om tillvägagångssättet varit förenligt med kravet på att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Det förhållandet att Polismyndigheten i vissa fall använder våld för att genomföra ambassadbesök ger en ytterligare grund för JO:s uppfattning att utlänningslagen bör förtydligas. Beslutet överlämnas därför till Justitiedepartementet.

Bakgrund

AA som är medborgare i Iran ansökte i april 2009 om asyl i Sverige.

Migrationsverket beslutade i december 2009 att avslå ansökan och utvisa

honom till Iran. Beslutet vann laga kraft i februari 2012. Eftersom Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra utvisningen överlämnades ärendet i januari 2013 till polisen för verkställighet med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Av överlämnandebeslutet framgick bl.a. att AA uppgav att han saknade hemlandspass och inte tänkte medverka till att återvända självmant.

I juli 2014 dömdes AA av Västmanlands tingsrätt till ett års fängelse för grov kvinnofridskränkning. I samband med detta beslutade domstolen att AA skulle utvisas ur Sverige och förbjudas att återvända hit under viss tid. Avgörandet vann laga kraft i december 2014.

Den 24 december 2014 blev AA villkorligt frigiven. Samma dag tog gränspolisen honom i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten av hans beslut om utvisning. Polismyndigheten planerade att verkställa AA:s utvisningsbeslut den 4 mars 2015 genom en flygresor till Iran.

Med anledning av att transportören, Iran Air, krävde ett acceptbrev från Irans ambassad för att ta med AA som passagerare på planet fördes han till ambassaden den 3 mars 2015.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att polisen transporterade honom till Irans ambassad i Stockholm och han ifrågasatte om det fanns laglig grund för ett sådant förfarande. Han var vidare kritisk till att polisen använde våld mot honom när han inte frivilligt ville gå in på ambassaden.

AA bifogade foton och en journalanteckning till sin anmälan. Av handlingarna framgick att AA uppvisade skador på bl.a. handlederna och ena överarmen när han kom tillbaka från ambassadbesöket.

Utredning

Handlingar hämtades in från myndigheten. Därefter yttrade sig Polismyndigheten (chefen för enheten för rättslig styrning och stöd BB) över anmälan. Av utredningen framgick huvudsakligen följande.

Omständigheterna i ärendet

Ärendet handlades av gränspolisen i Kalmar (polisregion Syd). I avvaktan på verkställigheten var AA placerad på anstalten Storboda. Den 23 februari 2015 begärde polisregion Syd att funktionen för ambassadsamordning (FAS) vid Nationella operativa avdelningen skulle bistå med att ordna ett s.k. acceptbrev för AA. Handlingen var nödvändig för att flygbolaget skulle acceptera att AA följde med som passagerare på flygplanet till Iran. Acceptbrevet skulle skrivas på av en företrädare för Irans ambassad.

Den 3 mars 2015, dagen före den planerade avresan, besökte personal från FAS den iranska ambassaden. Vid besöket uppgav ambassaden att man önskade ett personligt möte med AA för att därefter eventuellt utfärda acceptbrevet. På grund av detta beslutade polisen att AA skulle köras till Irans ambassad. AA informerades om att polisen skulle hämta honom och om anledningen till ambassadbesöket.

När polisen anlände till anstalten meddelade AA att han inte tänkte medverka till besöket på Irans ambassad, och han var inte heller villig att medverka till att lämna landet. AA belades med handfängsel inför transporten. Under transporten drog AA i handfängslet och sa återigen att han inte tänkte kliva ur fordonet när de anlände till ambassaden. Han uppgav vidare att han inte tänkte säga något under besöket. Vid ett senare tillfälle har AA angett att anledningen till att han inte ville medverka till besöket var att ambassaden kanske skulle få veta att han sökt asyl i Sverige och att han var rädd för att han skulle riskera fängelsestraff och tortyr i Iran.

Väl framme vid Irans ambassad vägrade AA, trots övertalningsförsök från medföljande polismän, att kliva ur fordonet. Han höll sig fast genom att lägga sina fängselförsedda händer runt ryggstödet på framsätet i bilen. Han tog också spjörn med fötter och ben mot fordonets golv och baksäte. I samband med detta uppstod rodnad runt handlederna efter handfängslen. Poliserna som utförde transporten var därför tvungna att lyfta ut AA ur polisfordonet. När de kommit ut ur bilen vägrade AA att sätta ned fötterna på marken och gå. Han bars därför till ambassadens port, där han återigen vägrade att sätta ned fötterna. Det var troligtvis i samband med detta som rodnaden under vänster överarm uppstod.

När de kom in på ambassaden satte sig AA på en stol i väntan på att ambassadpersonal skulle ta emot hans besök.

Efter en stund visades AA och poliserna in i ett besöksrum på ambassaden där AA samtalade med ambassadpersonalen under ca 30 minuter. Under samtalet satt AA på golvet eftersom han vägrade att sitta på en stol. Ambassadpersonalen bad AA att underteckna en handling, vilket han vägrade att göra. Efter besöket gick AA själv ut från ambassaden till bilen.

Ambassaden utfärdade inte något acceptbrev och verkställighetsresan den 4 mars 2015 ställdes in.

Polismyndighetens bedömning

När det gäller möjligheten att transportera AA till Irans ambassad mot hans vilja redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

Ett utvisningsbeslut hade, i enlighet med 8 a kap. 1 § utlänningslagen, utfärdats avseende AA med anledning av att han dömts till fängelse för grov kvinnofridskränkning. AA hade också tagits i förvar med anledning av den förestående verkställigheten av utvisningsbeslutet, vilket regleras i 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen. Han hade också uttryckt att han inte avsåg medverka till verkställighet av utvisningsbeslutet.

Enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen ska ett utvisningsärende överlämnas till Polismyndigheten för det fall att tvång kan bli nödvändigt att använda mot den enskilde. I förarbetena till denna bestämmelse framförs att ett ärende om utvisning som innebär att våld eller tvång kan komma att behöva användas mot den enskilde utanför förvaringslokalen ska överlämnas till Polismyndigheten, då detta är den myndighet som har givits våldsbefogenhet och möjlighet att använda tvångsmedel mot enskilda (prop. 1997/98:173 sid. 43 och 45).

Vidare framgår av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen att Polismyndigheten som verkställande myndighet ska medverka till att de resehandlingar som krävs för att verkställighet av avvisning- eller utvisningsbeslut ska kunna genomföras, utfärdas.

Ärendet om verkställighet av det föreliggande utvisningsbeslutet var överlämnat till Polismyndigheten då man från Migrationsverkets sida ansåg att det vid verkställighet kunde bli aktuellt med tvång. Verkställighet av utvisningsbeslutet skulle genomföras den 4 mars 2015. För att flygbolaget Iran Air skulle acceptera AA som passagerare ombord på flygplanet krävdes ett s.k. acceptbrev, vilket utfärdas av det lands ambassad eller konsulat som personen är medborgare i, i nu aktuellt fall Iran. Framtagandet av diverse resehandlingar, d.v.s. ett s.k. acceptbrev, får anses vara en del av Polismyndighetens handläggning av utvisningsärendet. Att AA fördes till Irans ambassad mot sin vilja, d.v.s. tvång användes mot honom, får därmed anses ha stöd i bestämmelsen i 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen.

I fråga om användande av fängsel redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

AA belades inför transporten till Irans ambassad med handfängsel. Fängsel får, enligt 10 a § 2 polislagen, användas då en persons rörelsefrihet på något sätt inskränkts (t.ex. genom förvarstagning enligt utlänningslagen) och personen ska förflyttas utanför förvaringslokalen om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Med säkerhetsskäl avses bl.a. flyktfara. Fängsel kan användas redan då det finns en risk för att personen kommer att fly. Bedömningen av om det föreligger flyktfara eller risk för säkerheten bör grundas på omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1975/76:90 sid. 62 f., Norée, Annika, Laga befogenhet – Polisens rätt att använda våld, 2000, sid. 179 och Munck, Johan m.fl., Polislagen – en kommentar, tionde upplagan, sid. 93).

AA hade givit uttryck för en ovilja att följa med till ambassaden liksom att medverka till verkställighet av utvisningsbeslutet. I beslut om förvar, liksom domar från Migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol, framgår också att det fanns en påtaglig risk att han skulle komma att undanhålla sig verkställighet om han ej var förvarstagen. Mot bakgrund av denna information bedömdes det finnas en risk för flyktfara varför AA av polispersonal belades med handfängsel, med stöd av 10 a § 2 polislagen.

Beträffande möjligheten till våldsanvändning redovisade Polismyndigheten huvudsakligen följande bedömning.

En polisman får, för att genomföra en tjänsteåtgärd, använda våld om denne möts med våld eller hot om våld, enligt 10 § första stycket 1 polislagen. Med uttrycket tjänsteåtgärd avses en arbetsuppgift som åligger polisen att fullgöra. Med begreppet våld avses s.k. misshandelsvåld, men också annan fysisk kraftutveckling såsom motstånd genom att rycka, slita eller spjärna emot. Begreppet motstånd får anses ha en tämligen vidsträckt innebörd. För att en polisman ska ha befogenhet att använda våld, då denna möts av motstånd, krävs således inte att motståndet riktar sig mot honom eller henne personligen utan det räcker med att någon håller sig fast i t.ex. en lyktstolpe, eller som i nu aktuellt fall – genom att hålla sig fast i polisfordonets framsäte (prop. 1983/84:111 sid.

94 och 97 samt Norée, Annika, Laga befogethet – Polisens rätt att använda våld, 2000 s. 145 och Boucht, Johan, Polisiär våldsanvändning, 2011, sid. 165-166). Detta är att se som ett aktivt motstånd.

Också passivt motstånd torde omfattas av polisens möjlighet att använda våld enligt 10 § första stycket 1 polislagen. Det passiva motståndet bör i det enskilda fallet manifesteras på något sätt. Med passivt motstånd anses t.ex. att med sin kroppstyngd försvåra eller omöjliggöra polismannens verkställighet av uppdraget (Boucht, Johan, Polisiär våldsanvändning, 2011, sid. 166). Att AA vägrade gå efter att han lyfts ut ur polisfordonet bör vara att anse som ett passivt motstånd.

Det kan således konstateras att AA i samband med ankomsten till Irans ambassad gjort både aktivt och passivt motstånd, genom att han klängde sig fast i framsätet på fordonet, tog spjörn med fötterna mot baksätet och därefter vägrade att gå till ambassadens port. Utgångspunkten för regleringen i polislagen är, som ovan nämnts, att polisen får använda våld i den mån det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger polisen att fullgöra. Dock måste vid våldsanvändning behovs- och proportionalitetsprinciperna, vilka stadgas i 8 § polislagen, beaktas.

[– –]

Vid en bedömning enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna av händelsen och det våld som använts konstaterar Polismyndigheten att den aktuella våldsanvändningen inte kan anses ha gått utöver vad som är att anse som behövligt och nödvändigt. Våldet användes för att genomföra en ålagd arbetsuppgift, d.v.s. i sin helhet verkställa ett utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen jämfört med 7 kap. 20 § utlänningsförordningen vilket också innefattar att införskaffa diverse resehandlingar, vilken möttes med motstånd. Våld användes endast under en kortare stund, anpassat efter syfte och uppnått resultat. Det milda våld som användes får också anses proportionerligt i förhållande till tjänsteåtgärden.

Sammanfattningsvis gjorde Polismyndigheten bedömningen att det fanns lagstöd för polisens handlande.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet. Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda. Polismyndigheten är också ansvarig för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen och prop. 1997/98:173 s. 63.)

Som allmänna principer för polisingripanden gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna (se 8 § polislagen). Enligt bestämmelsens första stycke ska en polisman som verkställer en tjänsteuppgift 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 ska uppnås. Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen (RF) inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Enligt 1 kap. 6 § i föreskrifterna ska verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Tvångsåtgärder

Av 2 kap. 6 och 8 §§ RF framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden. Med det förstnämnda uttrycket avses främst våld mot människokroppen. Begränsningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 och 25 §§ RF göras genom lag.

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns bl.a. i 10 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). Beslut om verkställighetsförvar får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utlänning får inte hållas i verkställighetsförvar under en längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för det. För att få hålla någon i förvar i mer än tre månader krävs dessutom att det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Tidsgränserna gäller inte den som har utvisats på grund av brott. (Se 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen.)

Våldsanhövning

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser om våldsanhövning vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. I de fall då polisen ansvarar

för verkställigheten får i stället de regler som gäller för polisens verksamhet i allmänhet tillämpas.

I 10 § polislagen regleras polisens befogenhet att använda våld. 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, om

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
7. 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.

I fall som avses i punkterna 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (10 § andra stycket polislagen).

En polisman som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet får belägga honom eller henne med fängsel bl.a. vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (se 10 a § polislagen).

Förutom reglerna i polislagen finns det bestämmelser om allmänna grunder för ansvarsfrihet i 24 kapitlet brottsbalken som ger bl.a. poliser rätt att i vissa fall bruka våld.

Av 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken framgår att om den som är berövad friheten rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står då denne ska hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till

omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har det kommit fram att Migrationsverket överlämnade AA:s verkställighetsärende till gränspolisen eftersom AA uppgav att han inte tänkte medverka till att återvända självmant. Därefter utvisades AA på grund av brott. Efter att AA blivit villkorligt frigiven togs han i förvar för att polisen skulle förbereda och genomföra verkställigheten av hans utvisningsbeslut. Det har vidare kommit fram att AA saknade resehandlingar och att han – under tiden han var i förvar – transporterades till Irans ambassad mot sin vilja. Syftet med besöket var att ambassaden skulle utfärda ett acceptbrev som var nödvändigt för att den planerade flygresan till Iran skulle kunna genomföras. Genom utredningen har det också klarlagts att AA gjorde motstånd när polisen skulle föra honom till ambassaden och att polisen använde visst våld mot honom i samband med detta och belade honom med handfängsel. Något acceptbrev utfärdades inte av ambassaden och verkställighetsresan den 4 mars 2015 ställdes in.

Ambassadbesök

Jag har i ett annat beslut som meddelats i dag uttalat mig om vilken möjlighet Polismyndigheten har att föra en förvarstagen person mot hans eller hennes vilja till hemlandsambassaden för att ordna resehandlingar (se dnr 2488-2014).

I beslutet konstaterade jag att Migrationsverket har möjlighet att enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen överlämna ett ärende till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning, men att jag inte kan se att bestämmelsen i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld vid verkställigheten.

Jag uttalade vidare att det i och för sig kan framstå som en rimlig tolkning att polisen inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär har rätt att genomföra ett besök på en ambassad om detta är en nödvändig förutsättning för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Enligt min mening är det dock otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende. Med hänsyn till oklarheterna i lagstiftningen fann jag inte anledning att uttala någon kritik i det ärendet för att ambassadbesöket genomfördes.

Min utgångspunkt är alltså att jag ifrågasätter om det över huvud taget finns något rättsligt stöd för polisens åtgärd att föra AA till ambassaden. Det förhållandet att AA, till skillnad från den utvisade i det nyss angivna ärendet, även var utvisad på grund av brott ger inte anledning till någon annan bedömning. Mot bakgrund av vad som har kommit fram om polisens åtgärd vill jag dessutom framhålla följande.

AA var, liksom den utvisade i det angivna ärendet, tagen i förvar för att polisen skulle förbereda och genomföra verkställigheten av hans utvisningsbeslut. Omständigheterna skiljer sig dock åt på det sättet att det är klarlagt att AA inför ambassadbesöket uttryckligen förklarade att han inte tänkte medverka och att han gjorde fysiskt motstånd när transporten skulle genomföras.

När den utvisade tydligt gett uttryck för att han eller hon inte på något sätt kommer att medverka måste polisen noggrant överväga om ett ambassadbesök ändå ska genomföras eller om avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan verkställas på något annat sätt. Polisen måste i ett sådant fall också överväga hur ett besök ska genomföras, om man bedömer att det ska ske. Utgångspunkten måste vara att besöket ska kunna genomföras på ett humant och värdigt sätt. Liksom vid andra polisingripanden måste också de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen beaktas i dessa fall. Det medför enligt min mening att ett ambassadbesök endast kan vara aktuellt i de fall där syftet med besöket kan uppnås enbart genom den personliga inställelsen. Om det dessutom krävs att den utvisade medverkar för att syftet med besöket ska uppnås, t.ex. genom att skriva under en handling eller besvara frågor, kan det som regel inte vara aktuellt att genomföra besöket.

Det har inte kommit fram annat än att polisen utgick från att resehandlingar skulle utfärdas om AA inställde sig personligen på ambassaden. Syftet med besöket uppnåddes dock inte eftersom ambassaden ställde upp ytterligare krav för att utfärda nödvändiga handlingar. Mot bakgrund av att AA så tydligt gett uttryck för att han inte på något sätt tänkte medverka ställer jag mig tveksam till att transporten och besöket genomfördes utan att några ytterligare överväganden gjordes.

Vålds användning

När det särskilt gäller frågan om lagenligheten av det våld som Polismyndigheten tillgrepp med stöd av 10 § första stycket 1 polislagen för att genomföra ambassadbesöket gör jag följande överväganden.

Enligt bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen får en polisman som ska genomföra en tjänsteåtgärd använda våld om denne möts med våld eller hot om våld. Begreppet våld innefattar även s.k. aktivt motstånd där någon rycker, sliter eller spjärnar emot. I doktrinen har det förts fram olika uppfattningar om begreppet ”möts med våld” medför att handlingen måste vara omedelbart riktad mot polismannen som person eller om också sådant motstånd som består i att någon klamrar sig fast i exempelvis en lyktstolpe faller inom tillämpningsområdet för bestämmelsen (se Boucht, Polisiär vålds användning, s. 163 f, jfr Norée, Polisens rätt till våld, s. 58 f). Däremot faller s.k. passivt motstånd, som t.ex. vägran att flytta på sig, utanför bestämmelsens tillämpningsområde (se Berggren m.fl., Brottsbalken, Zeteo, version 1 januari 2016, kommentaren till 24 kap. 2 §).

Genom utredningen har det klarlagts att AA gjorde aktivt motstånd genom att klamra sig fast vid föremål i bilen och passivt motstånd genom att vägra sätta ned fötterna och gå. Den våldsanvändning som riktades mot AA när han gjorde passivt motstånd faller i enlighet med vad som anförts ovan utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen. När det gäller polisens våld i övrigt är det tveksamt om det ryms inom tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse. Polismyndigheten har inte gjort gällande att förutsättningarna skulle vara uppfyllda för att tillämpa någon annan punkt i bestämmelsen. Jag kan inte heller se att så är fallet.

Vid den bedömningen uppkommer frågan om det funnits något annat rättsligt stöd för polisens våldsanvändning mot AA.

Den som håller uppsikt över en frihetsberövad har under vissa förutsättningar rätt att bruka visst våld mot den frihetsberövade för att upprätthålla ordningen med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig när den frihetsberövade sätter sig till motvärn eller på annat sätt gör motstånd. Med detta avses även s.k. passivt motstånd. Utrymmet för våldsanvändning begränsas genom att det i bestämmelsen ställs upp ett krav på försvarlighet. (Se Berggren m.fl., Brottsbalken, Zeteo, version 1 januari 2016, kommentaren till 24 kap. 2 § och JO 2005/06 s. 130, dnr 3763-2003.)

AA:s uppgifter om den våldsanvändning som förekom har i stort bekräftats av utredningen i övrigt. Av denna framgår att han höll sig fast runt ryggstödet i bilen med sitt handfängsel och tog spjörn mot bilens golv när de var framme vid ambassaden, och att poliserna lyfte ut honom ur bilen. Då han vägrade sätta ned fötterna bars han till ambassadens port där han återigen vägrade sätta ned fötterna. Han hade skador på handlederna och ena överarmen efter besöket. Det finns enligt min mening inte underlag för slutsatsen att poliserna använde mer våld än vad som varit tillåtet enligt bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken, dvs. vad som var försvarligt för att upprätthålla ordningen under transporten och besöket vid ambassaden. Jag anser dock att det är tveksamt om detta tillvägagångssätt vid ett ambassadbesök är förenligt med föreskriften att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Avslutning

Jag har i ett beslut som meddelats i dag uttalat att det är oklart vilket lagstöd Polismyndigheten har för att mot en förvarstagens vilja genomföra ett besök på en ambassad, och att detta självklart är otillfredsställande (dnr 2488-2014). Mot den bakgrunden överlämnade jag beslutet till Justitiedepartementet. Det nu aktuella ärendet visar att Polismyndigheten i vissa fall använder våld för att genomföra ambassadbesök. Det förhållandet ger en ytterligare grund för min uppfattning att ett förtydligande av utlänningslagen är nödvändigt så att det klart framgår vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta som ett led i verkställigheten av den som är tagen i förvar. Jag överlämnar även detta beslut till Justitiedepartementet.

Med de delvis kritiska uttalanden jag gjort ovan avslutas ärendet.