



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-4

Politiets brug af magt til at begrænse råb og skrig under tvangsudsendelser

Resumé

20. februar 2019

Under en tvangsudsendelse af en afvist asylansøger gjorde udlændingen modstand ved bl.a. at råbe og skrike i flyet. For at dæmpe råbene fastholdt de ledsagende politifolk udlændingen og bøjede flere gange hans hoved ned mod brystet.

Forvaltningsret

29.5

International ret

3

Udlændinge

4.3

Ombudsmanden spurgte nærmere ind til anvendelsen af denne metode. Ombudsmanden spurgte bl.a. politiet, om metoden kunne indebære risiko for, at udlændingens frie vejtrækning blev hindret.

Politiet fik herefter en læge til at overvære en demonstration af metoden. Lægen vurderede, at metoden ikke ville give anledning til luftvejsproblematikker, hvis grebet kun blev fastholdt kortvarigt og blev sluppet, når personen faldt til ro.

Herudover oplyste politiet til ombudsmanden, at før metoden anvendes under en tvangsudsendelse, skal de ledsagende politifolk forsøge at dæmpe udlændingen med talens magt. Udlændingen skal ligeledes oplyses om, at anvendelsen af magt vil blive afbrudt, når han eller hun falder til ro.

Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at politiet i visse situationer anvender magt med det formål at begrænse råb og skrig under en tvangsudsendelse. På baggrund af den lægelige vurdering gav den metode, som politiet havde brugt, heller ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Ombudsmanden henstillede dog til Rigspolitiet, at det blev skrevet ind i politiets interne retningslinjer om ledsagede udsendelser med fly, hvordan metoden skal anvendes og under hvilke betingelser.

Anvendelsen af magt under den konkrete tvangsudsendelse gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger. Politiet havde oplyst til ombudsmanden, at politiets rapport om den pågældende tvangsudsendelse ikke indeholdt tilstrækkelig dokumentation af anvendelsen af magt. Dette var ombudsmanden enig i.

(Sag nr. 18/00329)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

1. Baggrund for sagen

I forbindelse med min gennemgang af et antal afsluttede udsendelsessager fra 2015 blev jeg opmærksom på en sag vedrørende tvangsmæssig udsendelse til Afghanistan den [dato] 2015.

Af udsendelsesrapporten af [dato] 2015 fremgår bl.a. følgende:

”Vi fik udl. trukket op af flytrappen og fik udl. trukket gennem flyet ned til bageste række 33, hvor udl. blev placeret midt imellem [navn på ledsager] og undertegnede.

[navn på ledsager] sad ved vinduet, mens undertegnede sad ved midtergangen.

Vi fik sikkerhedsbæltet påført udl., der nu begyndte at råbe på dansk: ’jeg vil ud’ ’jeg vil ud’ ’jeg skal ikke til Afghanistan’ ’jeg vil tale med kaptajnen’

[navn på ledsager] pressede derfor udl.s hoved ned mod brystet for at undgå at udl. skulle råbe og skringe.

Undertegnede havde greb om sædets sikkerhedsbælte, idet udl. forsøgte med sine hænder i nettet at løsne det op.

Udl. fik med jævne mellemrum lov til at få sit hoved op og hver gang blev udl. bedt om at forholde sig roligt.

Samme procedure med hoved mod brystet.

Da udl. fortsatte sin højrostedede adfærd og forsøgte at løsrive sig fra sædets sikkerhedsbælte, satte vi et bælte rundt om udl.s arme og trak til således, at udl.s arme blev trukket stramt ind til kroppen, hvilket hæmmede udl.s bevægelser med sine arme.

Udl. gjorde kraftig modstand, men det lykkedes at få bæltet om udl.s arme.”

I min foreløbige redegørelse af 22. maj 2017 om gennemgangen af de afsluttede udsendelsessager fra 2015 bad jeg bl.a. Rigspolitiet om at forholde sig til den nævnte magtanvendelse.

Rigspolitiet svarede i et brev af 1. september 2017.

Den 2. februar 2018 afgav jeg min endelige redegørelse om gennemgangen af afsluttede udsendelsessager fra 2015. Jeg skrev bl.a. i redegørelsen, at jeg havde valgt at tage spørgsmålet om brugen af denne type magtanvendelse op af egen drift efter ombudsmandslovens § 17.

Jeg sendte derfor den 2. februar 2018 en høring til Rigspolitiet, og Rigspolitiet svarede mig i et brev af 11. maj 2018.

2. Retsgrundlaget

§ 15 i politiloven (lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed) regulerer, i hvilke situationer politiet må anvende magt.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 15. Politiet må anvende magt

- 1) med henblik på at forebygge og afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed,
- 2) med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben,
- 3) med henblik på at bringe strafbar virksomhed til ophør eller i forbindelse med efterforskning og forfølgning af strafbare forhold,
- 4) som led i bistand til andre myndigheder,
- 5) som led i udførelse af kontrol- og tilsynsopgaver samt
- 6) med henblik på at vurdere, om et barn eller en beruset, syg eller hjælpeløs person befinder sig i fare.”

Endvidere er følgende angivet i politilovens § 16:

”§ 16. Politiets magtanvendelse skal være nødvendig og forsvarlig og må alene ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet. Det skal indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade.

Stk. 2. Magt skal anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader, og således at eventuelle skader begrænses til et minimum.”

På tidspunktet for udsendelsen i (...) 2015 var ”Rigspolitiets interne retningslinjer vedrørende ledsagede udsendelser med fly” (2013) gældende. Af disse fremgik bl.a. følgende:

”Magtanvendelse og personlig udrustning

De overordnede principper for politiets magtanvendelse reguleres af straffelovens § 13 og § 14 samt politilovens kapitel 4.

Politiet kan med henblik på at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse anvende den fornødne magt til at passivisere udlændingen, når magtanvendelsen er nødvendig og forsvarlig. Anvendelsen af magt skal altid foregå så skånsomt som muligt og på en sådan måde, at det giver anledning til mindst mulig opmærksomhed i forhold til omgivelserne.

...

Til brug for en nødvendig passivisering af udlændingen skal ledsagerne medbringe godkendte plastikstrips og eventuelt håndjern, softhjelm og fikseringsbælte godkendt af Rigspolitiet. Ved anvendelse af disse må hænder og fødder ikke forbindes på en sådan måde, at den ledsagede udlænding tvinges til at sidde i en sammenbukket stilling, som kan hindre en fri vejtrækning, ligesom mund og næse ikke må tildækkes.

Fikserede og fastspændte personer skal være under konstant opsyn. Tape eller lignende må ikke anvendes.”

Som det fremgår nedenfor under pkt. 4, er retningslinjerne efterfølgende blevet afløst af Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019.

Af Europarådets ”Twenty Guidelines on Forced Return” fra 2005 fremgår bl.a. følgende:

”Guideline 19. Means of restraint

1. The only forms of restraint which are acceptable are those constituting responses that are strictly proportionate responses to the actual or reasonably anticipated resistance of the returnee with a view to controlling him/her.
2. Restraint techniques and coercive measures likely to obstruct the airways partially or wholly, or forcing the returnee into positions where he/she risks asphyxia, shall not be used.”

3. Adgang til at anvende magt for at begrænse råb og skrig

I min foreløbige redegørelse bad jeg Rigspolitiet om at udtale sig om lovligheden af magtanvendelsen i flyet, hvor udlændingens hoved gentagne gange blev presset ned mod udlændingens bryst. Jeg bad herunder om, at Rigspolitiet forholdt sig til, om politiet med henblik på at hindre en udlænding i at råbe eller skrike må anvende magtmidler over for udlændingen.

Rigspolitiet anførte i sit brev af 1. september 2017 bl.a. følgende:

”Det kan ved gennemførelse af en tvangsudsendelse af en udlænding – af bl.a. ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn – blive nødvendigt at anvende magt til at passivere udlændingen. Politiet foretager i den forbindelse altid en konkret vurdering af, hvilken magtanvendelse der i den pågældende situation er nødvendig og forsvarlig med henblik på gennemførelsen af udsendelsen.

Endvidere skal det påses, at anvendelsen af magt altid foregår så skånsomt som muligt og på en sådan måde, at det giver anledning til mindst mulig opmærksomhed i forhold til omgivelserne.

Politiets magtanvendelse i forbindelse med gennemførelse af en udsendelse må aldrig gå ud over, hvad der er nødvendigt og forsvarligt for at gennemføre udsendelsen. Politiets vurdering af den udøvede magt foretages imidlertid ofte i pressede situationer, og der tillades derfor politiet en vis margin ved udøvelse af det konkrete skøn.

Udlændinge, der forsøger at modvirke en tvangsudsendelse ved meget voldsom råben og skrigen i flyet, kan med denne utryghedsskabende adfærd udgøre en ordens- og sikkerhedsmæssig risiko og medføre, at tvangsudsendelsen må afbrydes. Politiet vil i sådanne tilfælde indledningsvis forsøge med talens magt at berolige udlændingen. Såfremt udlændingen ikke kan beroliges ved talens magt, kan det bl.a. af sikkerheds- og ordensmæssige hensyn være nødvendigt at anvende magt ved at presse udlændingens hoved ned mod brystet. Denne form for magtanvendelse skal kun anvendes kortvarigt. Det bemærkes i den forbindelse, at den nævnte magtanvendelse ikke hindrer den frie vejtrækning.

I den konkrete sag er det Rigspolitiet, NUCs, vurdering, at magtanvendelse i form af kortvarige pres af hovedet mod brystet med henblik på at imødegå en ordens- og sikkerhedsmæssig risiko ombord på flyet må anses for at stå i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet. Rigspolitiet, NUC, har i den forbindelse lagt vægt på, at udlændingen i den konkrete sag forsøgte at modvirke udsendelsen ved både at sætte sig fysisk til modværge (løsrive sig fra flyets sikkerhedsbælte) og ved at råbe og skriges i flyet, og at dette fandt sted, imens de andre passagerer boardede flyet. Udlændingen udgjorde med denne utryghedsskabende adfærd en ordens- og sikkerhedsmæssig risiko, hvorfor de ledsagende polititjenestemænd fandt det nødvendigt at presse udlændingens hoved ned mod brystet. Det bemærkes i tilknytning hertil, at effekten og volu-

men af råb og skrig fra en passager ombord på et fly mindskes betydeligt, såfremt lyden kanaliseres nedad og ind i det foranstående flysæde, frem for opad og over det foranstående flysæde. Det bemærkes endvidere, at muligheden for at råbe og skriges reduceres væsentligt, når hovedet presses ned mod brystet.

Rigspolitiet, NUC, kan mere generelt oplyse, at udlændinge, der skal udsendes tvangsmæssigt, erfaringsmæssigt benytter sig af metoden med at råbe og skriges, yde fysisk modstand og i øvrigt skabe utryghed om bord på flyet inden afgang med det formål at få flyets kaptajn til at afbryde udsendelsen. Det kan således have stor betydning for politiets muligheder for tvangsmæssige udsendelser på almindelige rute-fly, såfremt denne magtanvendelse – som alene skal anvendes, når det ikke i øvrigt er muligt at tale udlændingen til ro – ikke anses for lovlig. Rigspolitiet finder således, at denne form for magtanvendelse, såfremt den er kortvarig og ledsages af vejledning til udlændingen om, at magtanvendelsen stopper i det øjeblik, udlændingen falder til ro, er lovlig og proportional under de givne omstændigheder.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er Rigspolitiets, NUCs, opfattelse, at det faktum, at politiloven og politiets interne retningslinjer for udsendelser beskriver konkrete magtmidler til brug for bl.a. passivering af udlændinge i forbindelse med udsendelse, ikke afskærer brugen af andre magtanvendelsesmetoder. Der er således ikke tale om en udtømmende liste af godkendte magtmidler og -metoder. Det kan i den forbindelse oplyses, at politiets mulighed for at benytte sig af f.eks. smertepåvirkning således ikke er beskrevet i politiloven eller retningslinjerne, uagtet det i en konkret situation kan være en godkendt form for magtanvendelse.

Samtidig kan Rigspolitiet, NUC, ikke pege på andre mindre indgribende magtmidler, der kan tjene det samme formål, i den situation hvor udlændingen forsøger at afbryde udsendelsen ved at råbe og skriges.”

Jeg har noteret mig det anførte, herunder særligt at den nævnte form for magtanvendelse alene benyttes kortvarigt og ledsages af vejledning til udlændingen om, at magtanvendelsen stopper, i det øjeblik udlændingen falder til ro.

På den baggrund giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at politiet i visse situationer anvender magt med det formål at begrænse råb og skrig under en tvangsudsendelse.

4. Det anvendte magtmiddel

Som det fremgår ovenfor under pkt. 3, skrev Rigspolitiet i sit brev af 1. september 2017 bl.a., at den nævnte magtanvendelsesmetode, hvor udlændingens hoved presses ned mod brystet, ikke hindrer den frie vejtrækning.

På den baggrund bad jeg i min høring af 2. februar 2018 Rigspolitiet om nærmere at uddybe, hvad denne vurdering beroede på. I den forbindelse bad jeg Rigspolitiet om at oplyse, om der af politiet eller andre var foretaget undersøgelser, der belyste spørgsmålet.

Rigspolitiet har bl.a. anført følgende i sit brev af 11. maj 2018:

”Rigspolitiet skal i den forbindelse indledningsvis udtale, at den pågældende magtanvendelsesmetode indebærer, at en polititjenestemand tager fat oven på hovedet af pågældende og bukker hovedet ned mod brystet. Der er ikke tale om, at udlændingen bliver bukket sammen ved maveregionen, men derimod kortvarigt får bukket nakken forover og hovedet nedad med hagen ind mod brystet. Anvendelse af denne form for magt skal til enhver tid foretages efter en politifaglig konkret vurdering, hvorunder polititjenestemanden bl.a. skal vurdere udlændingens fysiske tilstand.

Rigspolitiet kan endvidere udtale, at der Rigspolitiet bekendt ikke tidligere har været foretaget en lægelig vurdering af den pågældende magtanvendelsesmetode. Brugen af denne form for magt har således ligget inden for det politifaglige skøn, hvorunder politiet er underlagt en pligt til at vurdere, om den pågældende magt i den givne situation er nødvendig og forsvarlig med henblik på gennemførelse af udsendelsen. I samme forbindelse er politiet underlagt et skånsomhedsprincip.

Politiet er således altid forpligtet til bl.a. at sikre sig, at den magt, der i den givne situation anvendes, ikke hindrer den pågældendes frie vejtrækning.

Rigspolitiets udtalelse af 1. september 2017 til ombudsmanden om, at den nævnte magtanvendelse ikke hindrer den frie vejtrækning, var således baseret på et politifagligt skøn.

Rigspolitiet har som følge af ombudsmandens undersøgelse imidlertid foranstaltet en lægefaglig vurdering af magtanvendelsesmetoden. Rigspolitiet arrangerede således, at Rigspolitiet, Nordsjællands Politi (UCN), Politiskolens undervisere i magtanvendelse og en speciallæge deltog i en demonstration af magtanvendelsesmetoden på politiskolen den

16. april 2018. Lægen fik af politiskolens og UCNs undervisere i den anledning forevist den konkrete metode, hvorefter han den 16. april 2018 afgav følgende skriftlige vurdering:

'Vurdering af politi greb

Efter anmodning fra UCN/Rigspolitiet

Undertegnede er bedt om vurdering af hvorvidt grebet kan forhindre personen i at få luft, altså forårsage obstruktion af luftvejene.

Beskrivelse af grebet som det er blevet beskrevet samt demonstreret for mig på Politiskolen:

Personen sidder ned, f.eks. i flysæde. Politi tager fast greb på toppen af hovedet / panden og trykker hovedet ned mod brystet.

Formålet er at dirigere lyde og sekreter nedad samt motivere personen til at ophøre med at råbe eller spytte.

Grebet er kortvarigt, dvs. sekunder varende og slippes så snart personen ophører med råb og spyt.

Vurdering:

Grebet vil ikke medføre obstruktion af luftvejene.

Mulige teoretiske undtagelser er hvis personen er voldsomt overvægtig med stor hals eller har sygdomme i hals regionen så som store tumorer, følger efter strålebehandling på halsen eller svær struma (forstørret skjoldbruskkirtel).

Såfremt grebet som beskrevet fastholdes kortvarigt og slippes når personen ophører med råb og spyt er min vurdering at det ikke vil give anledning til luftvejsproblematikker.'

Erklæringen vedlægges til ombudsmandens orientering.

Rigspolitiet finder på baggrund af lægens vurdering anledning til at udarbejde mere præcise retningslinjer for metodens anvendelse."

Jeg har noteret mig den lægefaglige vurdering af metoden til at begrænse råb og skrig under en tvangsmæssig udsendelse – herunder at metoden ikke vil give anledning til luftvejsproblematikker, hvis grebet alene fastholdes kortvarigt og slippes, når udlændingen falder til ro.

På den baggrund kan den beskrevne metode ikke give mig anledning til bemærkninger.

Som det fremgår ovenfor, oplyste Rigspolitiet i brevet af 11. maj 2018, at Rigspolitiet ville udarbejde mere præcise retningslinjer for metodens anvendelse.

Jeg har den 6. februar 2019 modtaget Rigspolitiets vejledning af samme dato om ledsagede udsendelser med fly.

Bl.a. er følgende angivet om magtanvendelse i pkt. 1.5 i vejledningen:

”Ledsagerne skal endvidere ved enhver magtanvendelse foretage en politifaglig vurdering af den pågældende udlændings fysiske tilstand og afstemme magtanvendelsen i forhold hertil. Politiet skal særligt være opmærksomme på, at overvægtige eller svagelige personer i nogle tilfælde hurtigere kan hindres i den fri vejtrækning, f.eks. ved foroverbøjning af hovedet i flyet med den hensigt at forhindre råb og spyt. Passiviserede personer skal være under konstant opsyn.”

Jeg kan konstatere, at det ikke udtrykkeligt fremgår af vejledningen, at ledsagerne først skal forsøge at dæmpe udlændingen med talens magt, eller at udlændingen skal oplyses om, at magtanvendelsen afbrydes, når udlændingen falder til ro. Endvidere fremgår det ikke udtrykkeligt af vejledningen, at grebet kun må anvendes kortvarigt.

Det fremgår som nævnt af Rigspolitiets brev af 11. maj 2018, at det er anført i erklæringen fra den speciallæge, som foretog en lægefaglig vurdering af magtanvendelsesmetoden, at metoden ikke vil give anledning til luftvejsproblematikker, hvis grebet fastholdes kortvarigt og slippes, når udlændingen falder til ro.

Da det må anses for afgørende, at der ikke opstår risiko for luftvejsproblematikker hos udlændingen, er det min opfattelse, at det udtrykkeligt bør anføres i vejledningen, at grebet kun må anvendes kortvarigt. For at sikre, at grebet kun anvendes, når det er nødvendigt, bør det desuden efter min opfattelse anføres, at ledsagerne først skal forsøge at dæmpe udlændingen med talens magt, og at udlændingen skal oplyses om, at magtanvendelsen afbrydes, når udlændingen falder til ro.

Jeg henstiller derfor, at det i Rigspolitiets vejledning om ledsagede udsendelser med fly udtrykkeligt anføres, at ledsagerne først skal forsøge at dæmpe

udlændingen med talens magt, at udlændingen skal oplyses om, at magtanvendelsen afbrydes, når udlændingen falder til ro, og at grebet kun må anvendes kortvarigt.

Jeg beder om at blive orienteret om, hvad min henstilling giver Rigspolitiet anledning til, men jeg foretager mig herudover ikke yderligere i anledning af sagen.

5. Den konkrete magtanvendelse

I min høring af 2. februar 2018 bad jeg Rigspolitiet om – særligt set i lyset af Rigspolitiets egne bemærkninger i brev af 1. september 2017 om anvendelse af magt for at begrænse råb og skrig – nærmere at forholde sig til forløbet som angivet i udsendelsesrapporten af [dato] 2015, herunder dokumentationen.

Rigspolitiet har i sit brev af 11. maj 2018 bl.a. anført følgende herom:

”Folketingets Ombudsmand har i anledning af den konkrete udsendelse anmodet Rigspolitiet om at forholde sig til forløbet som angivet i udsendelsesrapporten af [dato] 2015, herunder dokumentationen herfor. Ombudsmanden bemærker i den forbindelse, at det ikke i udsendelsesrapporten ses anført, at ledsagerne ved talens magt forsøgte at berolige udlændingen, ligesom der endvidere ikke fremgår nærmere om, hvor mange gange udlændingen fik bøjet hovedet ned mod brystet, eller hvor lang tid det enkelte pres på hovedet varede. Endelig ses den samlede tidsmæssige udstrækning af forløbet, hvor udlændingens hoved flere gange blev presset ned mod brystet, ikke direkte at være angivet.

Rigspolitiet har til brug for denne del af besvarelsen indhentet en udtalelse fra Nordsjællands Politi.

Nordsjællands Politi har i den forbindelse anmodet den udsendelsesansvarlige for udsendelsen til Afghanistan den [dato] 2015 om supplerende oplysninger vedrørende magtanvendelsen.

Den udsendelsesansvarlige polititjenestemand har oplyst, at politiet i forbindelse med den konkrete udsendelse til Afghanistan løbende anvendte talens magt med henblik på at forsøge at berolige udlændingen, således at udsendelsen kunne effektueres. Politiet forsøgte således løbende forud for den konkrete magtanvendelse, som fandt sted i flyet, at berolige udlændingen ved talens magt. Dette havde imidlertid ikke nogen be-

roligende effekt på udlændingen, hvis modstandsniveau var støt stigende ombord på flyet, hvorfor den pågældende magtanvendelse blev benyttet.

Den udsendelsesansvarlige polititjenestemand har endvidere oplyst, at han skønner, at udlændingen fik presset hovedet mod sit bryst 2-3 gange, samt at hvert pres havde en varighed på højst 10-15 sekunder. Den samlede tidsmæssige udstrækning af perioden fra første gang udlændingens hoved blev presset mod brystet, til sidste gang politiet slap udlændingens hoved, skønnes at være ca. to minutter.

Nordsjællands Politi har i sin udtalelse anført, at det er kredsens opfattelse, at dokumentationen i udsendelsesrapporten af [dato] 2015 vedrørende magtanvendelsen, hvor udlændingen flere gange fik presset sit hoved ned mod brystet, ikke er tilstrækkelig. Det burde således have fremgået af udsendelsesrapporten, hvorvidt udlændingen forud for magtanvendelsen blev forsøgt beroliget ved talens magt, hvor mange gange udlændingen fik bøjet hovedet ned mod brystet, og hvor lang tid det enkelte pres på hovedet varede. Varigheden af den samlede tidsmæssige udstrækning af forløbet burde endvidere have fremgået af udsendelsesrapporten.

Rigspolitiet kan henholde sig det af Nordsjællands Politi anførte om den konkrete udsendelse.”

Jeg har noteret mig det anførte. På den baggrund giver anvendelsen af magt – som beskrevet i udsendelsesrapporten og efterfølgende uddybet af Nordsjællands Politi – mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg er imidlertid enig med Rigspolitiet og Nordsjællands Politi i, at dokumentationen i udsendelsesrapporten af [dato] 2015 vedrørende anvendelsen af magt for at dæmpe udlændingens råb og skrig ikke er tilstrækkelig.

Herudover har jeg noteret mig de tiltag med henblik på at forbedre dokumentationen i udsendelsesrapporter, som løbende er foretaget af både Rigspolitiet og Nordsjællands Politi, siden udsendelsen fandt sted i (...) 2015.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Justitsministeriet og Nordsjællands Politi.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.