



Folketingets Ombudsmands tilsyn med tvangsmæssige udsendelser – årsrapport 2012

Dok.nr. 13/04898-1/KKH

Indholdsfortegnelse

1.	Tilsynet med tvangsmæssige udsendelser i 2012 – samlet konklusion	3
2.	Årets aktiviteter	5
	Deltagelse i konkrete udsendelser	5
	Gennemgang af afsluttede udsendelsessager	5
	Møder og andet	11
3.	Opmærksomhedsområder	12
	Magtanvendelse	12
	Familiens enhed	13
	Udsatte grupper	16
	Forudgående kontakt og information	17
	Sikkerhedsvurderingen	18
	Afbrudte udsendelser	19
	Udsendelsesrapporten	20
4.	Arbejdsmetode	20
5.	Baggrund, retligt grundlag og organisering	22
	Hvilke tvangsmæssige udsendelser er omfattet?	23
	Hvilken periode er omfattet?	24
	Hvad skal tilsynet bedømme?	24
	Hvordan skal tilsynet udføres?	25
	Hvad kan og skal tilsynet gøre?	25
	Hvem foretager tilsynet?	25
6.	Bedømmelsesgrundlag	26
	EU's udsendelsesdirektiv	26
	Internationale menneskerettigheder	27
	Internationale og nationale retningslinjer/anbefalinger	28
	International praksis	29

1. Tilsynet med tvangsmæssige udsendelser i 2012 – samlet konklusion

Folketingets Ombudsmands arbejde med tilsyn med Rigspolitiets tvangsmæssige udsendelser af statsborgere, som kommer fra tredjelande (ikke EU-lande), og som ikke har lovligt ophold i Danmark, begyndte i april 2011. Dette er den anden årsrapport til Folketinget om tilsynets arbejde.¹

Arbejdet udføres i medfør af udlændingelovens § 30 a, stk. 1, som Folketinget vedtog i forbindelse med gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) i dansk ret.

Som det fremgik af min første årsrapport for tilsynets arbejde, blev der i 2011 brugt kræfter på at tilrettelægge tilsynsarbejdet. Desuden begyndte mine medarbejdere i 2011 at deltage i de tvangsmæssige udsendelser, og de deltog således i 4 påse og 4 ledsagede udsendelser. Endelig modtog ombudsmanden i december 2011 og januar 2012 de udsendelsessager, som Rigspolitiet havde afsluttet i perioden fra april 2011 til og med december 2011 med henblik på en gennemgang af et antal afsluttede udsendelsessager.

Sagerne blev gennemgået i 2012, og gennemgangen blev afsluttet ved min endelige redegørelse af 10. april 2013. I 2012 blev tilsynsarbejdet desuden intensiveret i den forstand, at mine medarbejdere deltog i 10 påse og 6 ledsagede udsendelser. Rigspolitiets afsluttede udsendelsessager fra 2012 blev gennemgået af to af mine medarbejdere i begyndelsen af 2013. På baggrund af gennemgangen blev 76 sager udvalgt til nærmere undersøgelse. Undersøgelsen blev afsluttet ved min endelige redegørelse af 16. december 2013.

Ombudsmanden har i henhold til udlændingelovens § 30 a, stk. 2, og i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand særligt påset, at Rigspolitiets virksomhed foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Ombudsmanden har således bedømt, om Rigspolitiet i forbindelse med de tvangsmæssige udsendelser har handlet i strid med gældende ret, herunder Danmarks forpligtelser i henhold til EU-retten og i henhold til internationale menneskerettighedskonventioner og god forvaltningsskik, jf. ombudsmandslovens § 21.

¹ Den første årsrapport blev sendt til Folketinget den 11. december 2012.

Ombudsmanden har i forbindelse med sit tilsyn konstateret, at Rigspolitiets virksomhed i 2012 blev foretaget med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse.

I forbindelse med gennemgangen af udsendelsessagerne fra såvel 2011 som 2012 har ombudsmanden imidlertid bemærket, at dokumentationen i flere af de gennemgåede sager ikke opfylder de anbefalinger, som findes i de internationale og nationale retningslinjer for tvangsmæssige udsendelser, og at Rigspolitiet i flere henseender ikke har opfyldt den ulovbestemte grundsætning om notatpligt.

I den forbindelse skal det nævnes, at min foreløbige redegørelse vedrørende gennemgangen af sagerne fra 2011 blev sendt til Rigspolitiet den 4. december 2012, og at min endelige redegørelse forelå den 10. april 2013. Henset til at min gennemgang af sagerne fra 2011 således først blev afsluttet i 2013, er jeg opmærksom på, at Rigspolitiet ikke i forhold til behandlingen af sagerne fra 2012 har haft mulighed for at tage hensyn til konklusionerne i min endelige redegørelse af 10. april 2013. Jeg er desuden opmærksom på, at dette forhold kan forklare, hvorfor dokumentationen også i forhold til sagerne fra 2012 ikke lever op til de anbefalinger, som findes i de internationale og nationale retningslinjer, og at Rigspolitiet også i 2012 i flere henseender ikke har opfyldt den ulovbestemte grundsætning om notatpligt.

I mine endelige redegørelser af 10. april 2013 og af 16. december 2013 har jeg bemærket, at Rigspolitiet anerkender vigtigheden af at notere og dokumentere oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Rigspolitiet er således enig med mig i, at oplysninger, som må antages at være af en sådan karakter, at de bidrager til at supplere og belyse sagens faktuelle grundlag, skal noteres og dokumenteres. I mine redegørelser har jeg desuden bemærket, at Rigspolitiet i 2012 iværksatte en række tiltag med henblik på at forbedre dokumentationen af de foretagne sagsbehandlingsskridt i udsendelsessagerne, og at Rigspolitiet i 2013 har fulgt op på og udbygget tiltagene. Rigspolitiet er efter min opfattelse således løbende opmærksom på eventuelle nye tiltag, der kan lette og forbedre Rigspolitiets udsendesarbejde og styrke retssikkerheden for de udlændinge, som skal udsendes.

I kapitel 2 gennemgås årets aktiviteter mere detaljeret, mens kapitlerne 3 – 4 handler om opmærksomhedsområder og metoder i arbejdet. Kapitlerne 5 – 6 indeholder en redegørelse for det retlige grundlag og organisering og bedømmelsesgrundlag.

2. Årets aktiviteter

Deltagelse i konkrete udsendelser

I perioden fra januar 2012 til december 2012 deltog medarbejdere hos ombudsmanden i 10 påsete og 6 ledsagede udsendelser.²

Udlændingene, som blev tvangsmæssigt udsendt ved påsete udsendelser, var fra Nigeria, Serbien, Gambia, Rusland, Letland og Uganda, og de skulle alle udrejse til deres respektive hjemlande. De påsete udsendelser angik 15 udsendelsessager vedrørende de voksne udlændinge, der udrejste. I en af de påsete udsendelser til Serbien udrejste en familie bestående af en farmor, en mor, en far og 5 børn, og de påsete udsendelser vedrørte således i alt 20 personer.

Udlændingene, der blev tvangsmæssigt udsendt ved ledsaget udsendelse, var fra Rusland og Afghanistan. I alle 6 ledsagede udsendelser skulle udlændingene udrejse til deres hjemlande. De ledsagede udsendelser vedrørte 10 sager, idet to af de ledsagede udsendelser til Afghanistan vedrørte 6 sager, mens de 4 andre udsendelser vedrørte 1 sag hver. De 10 udsendelsessager vedrørte de voksne udlændinge, der udrejste, og de ledsagede udsendelser vedrørte således 10 personer.

Ud af de udsendelser, hvor mine medarbejdere deltog, blev der anvendt magt i forbindelse med 2 sager om ledsaget udsendelse. I det ene tilfælde blev udsendelsen afbrudt, fordi flykaptajnen ikke ville flyve med udlændingen på grund af udlændingens adfærd. De øvrige udsendelsessager forløb roligt uden anvendelse af magt.

Såvel de ledsagede som de påsete udsendelser skete i overensstemmelse med bedømmelsesgrundlaget, og jeg fik ikke i forbindelse med udsendelserne oplysninger, der gjorde det påkrævet for mig at komme med bemærkninger over for Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter.

Gennemgang af afsluttede udsendelsessager

Udsendelsessager fra 2011

Den 21. december 2011 og den 4. januar 2012 modtog jeg efter aftale med Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, politiets afsluttede udsendelsessager fra april 2011 til og med december 2011.

² Udsendelse af udlændinge, der ikke udrejser frivilligt, kan enten ske ved en påset udrejse, hvor politiet overvåger udrejsen af landet, f.eks. ombordstigning i et fly eller på et skib, eller ved ledsaget udrejse, hvor politiet ledsager udlændingen ud af landet til udlændingens hjemland eller et tredjeland, hvor udlændingen har ret til at tage ophold.

På baggrund af en gennemgang af de 277 modtagne sager blev 22 sager om ledsagede udsendelser og 20 sager om påsete udsendelser udvalgt til nærmere gennemgang. Alle sager om ledsagede udsendelser, hvoraf det fremgik, at der havde været anvendt magt, blev udtaget, mens de øvrige sager blev tilfældigt udvalgt. Gennemgangen viste, at der i 7 sager havde været magtanvendelse i 2011. En af mine medarbejdere havde deltaget i 3 af sagerne og havde således observeret magtanvendelserne i 3 af de 7 sager.

Ved gennemgangen af sagerne valgte jeg at fokusere på 6 af de opmærksomhedsområder, der er nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 3 (magt, familiens enhed, udsatte grupper, forudgående kontakt og information, sikkerhedsvurdering og udsendelsesrapport).

På baggrund af gennemgangen af sagerne sendte jeg den 4. december 2012 min foreløbige redegørelse til Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, med henblik på at høre Rigspolitiet. Efter at have modtaget Rigspolitiets bemærkninger af 6. februar 2013 udarbejdede jeg min endelige redegørelse af 10. april 2013. I den endelige redegørelse vurderede jeg, at Rigspolitiet generelt i 2011 havde gennemført udsendelserne med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Jeg vurderede samtidigt, at gennemgangen af Rigspolitiets afsluttede udsendelsessager viste, at dokumentationen i forhold til opmærksomhedsområderne i 38 ud af de 42 sager ikke opfyldte de anbefalinger, som findes i de internationale og nationale retningslinjer for tvangsmæssige udsendelser, og at politiet i flere henseender ikke havde opfyldt den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt.

I Rigspolitiets bemærkninger af 6. februar 2013 anerkendte Rigspolitiet vigtigheden af og pligten til at notere og dokumentere relevante oplysninger. Rigspolitiet oplyste, at de derfor netop havde indført systematisk kvalitetskontrol og -sikring af skriftligt materiale i udsendelsessagerne for at sikre mere ensartede og dækkende beskrivelser af udsendelsesforløbene. Derudover oplyste Rigspolitiet, at de fremover ville have større fokus på dokumentationskravet i uddannelsen af det politipersonale, som deltager i ledsagede udsendelser. Dette fandt jeg tilfredsstillende.

I min foreløbige redegørelse havde jeg også bedt Rigspolitiet om at besvare nogle konkrete spørgsmål vedrørende magtanvendelse, familiens enhed og udsatte grupper.

I forhold til magtanvendelse havde jeg bedt Rigspolitiet om at overveje, om der på baggrund af udsendelsesrapporterne bør udarbejdes statistik, der f.eks. viser, hvor

ofte der anvendes magt i forbindelse med de tvangsmæssige udsendelser, i hvilke typer af udsendelsessager, hvilken type magt der anvendes, og hvor magtanvendelsen finder sted. Rigspolitiet svarede i bemærkningerne af 6. februar 2013, at der med fordel kunne føres statistik i forhold til magtanvendelse med henblik på at sikre et overblik over omfanget og karakteren af magtanvendelsen i forbindelse med ledsagede udsendelser. Rigspolitiet oplyste, at de ville gå i gang med et forberedende arbejde i forhold til statistikførelsen, og at Rigspolitiet, når dette indledende arbejde var gennemført, fremadrettet ville iværksætte statistikførelse i forhold til magtanvendelse. Dette fandt jeg tilfredsstillende.

For så vidt angår familiens enhed havde jeg bedt Rigspolitiet om at oplyse, hvorledes Rigspolitiet havde fulgt op på Rigspolitiets brev af 2. januar 2012 til ombudsmanden, hvori Rigspolitiet bl.a. havde oplyst, at der ikke fandtes udtrykkelige retningslinjer eller lignende, som konkret adresserede situationer, hvor alle familiemedlemmer ikke er til stede ved politiets afhentning på udsendelsesdagen. Rigspolitiet havde desuden oplyst, at ledelsen hos Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, på baggrund af korrespondancen med ombudsmanden ville foretage en nærmere generel drøftelse med henblik på at sikre, at der blev taget de fornødne hensyn i de konkrete sager.

Rigspolitiet svarede i bemærkningerne af 6. februar 2013, at der nu er tilføjet et nyt punkt om "tvangsmæssig udsendelse, som medfører opdeling af en familie" (punkt 2.7) i bilag 2 til Rigspolitichefens Kundgørelse A, V, nr. 1 "Politiets opgavevaretagelse på udlændinge- og grænsekontrolområdet".

I min endelige redegørelse tog jeg indholdet af punkt 2.7 til efterretning. I den forbindelse bemærkede jeg, at det bl.a. fremgår af punktet, at en samlet udsendelse af en familie altid tilstræbes, og at en undladelse heraf kun skal ske rent undtagelsesvist. Jeg bemærkede desuden, at det fremgår, at medlemmerne af en familie altid vil blive vejledt om den mulige konsekvens af manglende samlet tilstedeværelse i forbindelse med en planlagt udsendelse, samt at der altid vil blive taget hensyn til særlige undskyldende omstændigheder. Endelig noterede jeg mig, at politipersonale, som deltager i de ledsagede udsendelser, løbende vil få undervisning om familiens enhed.

Endelig havde jeg i forhold til udsatte grupper bedt Rigspolitiet om at overveje, hvorvidt der i Danmark bør indhentes "fit-to-fly" erklæringer i forbindelse med de tvangsmæssige udsendelser, der foregår med fly. Spørgsmålet blev stillet på baggrund af anbefaling 16 (4) i Europarådets retningslinjer, hvori opholdslandene opfordres til at udstede "fit-to-fly"-erklæringer i forbindelse med de tvangsmæssige udsendelser, der foregår med fly. Rigspolitiet svarede i bemærkningerne af 6. februar 2013, at hensy-

nene til udlændingen efter Rigspolitiets opfattelse i tilstrækkeligt omfang tilgodeses i Rigspolitiets nuværende praksis, hvorefter det konkret vurderes i hver sag, om der er grundlag for at indhente (yderligere) lægelige vurderinger af, om udlændingen kan gennemføre en udsendelse i form af en flyrejse af en vis tidsmæssig udstrækning og eventuelt med et transitophold i en lufthavn. Rigspolitiet oplyste desuden, at en systematisk indhentelse af "fit-to-fly"-erklæringer ikke vil have en sådan merværdi, at det vil stå mål med de praktiske og økonomiske konsekvenser/udfordringer, som vil være forbundet hermed. Endelig oplyste Rigspolitiet, at man også i Norge og Sverige indhenter "fit-to-fly"-erklæringer ud fra en konkret vurdering i hver enkelt sag. Jeg tog Rigspolitiets vurdering af spørgsmålet om "fit-to-fly"-erklæringer til efterretning.

Udsendelsessager fra 2012

I perioden mellem den 29. januar 2013 og den 1. februar 2013 besøgte to af mine medarbejdere Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenters, arkiver i Ejby og Center Sandholm med henblik på at udvælge et antal afsluttede udsendelsessager fra 2012 til nærmere gennemgang. I den forbindelse blev alle sager, der er omfattet af ombudsmandens tilsyn undersøgt for magtanvendelse. Der var i alt 741 sager.

Ombudsmanden bad efterfølgende om at få tilsendt 115 sager, hvoraf 70 sager vedrørte ledsagede udsendelser, og 45 sager vedrørte påsete udsendelser. Gennemgangen af de 741 sager viste, at politiet i 9 sager om ledsagede udsendelser havde anvendt magt, og disse sager var blandt de modtagne sager. En af mine medarbejdere havde deltaget i 2 af de 9 sager med magtanvendelse og havde således observeret magtanvendelserne.

Ombudsmanden modtog den 7. februar 2013 og 1. marts 2013 to USB-stik med de 115 sager. Derudover modtog ombudsmanden den 29. januar 2013 et USB-stik med 250 sager om påsete udsendelser. Disse sager havde Rigspolitiet indsamlet på eget initiativ uden anmodning fra ombudsmanden. De 250 sager var blandt de ovenfor nævnte 741 sager, som ombudsmanden undersøgte for magtanvendelse. I alt modtog ombudsmanden således 365 sager.

De modtagne sager omfattede bl.a. de 9 afsluttede sager, der angik de 6 ledsagede udsendelser, som ombudsmanden i 2012 deltog i.

Ud af de 365 sager blev 76 sager udvalgt til nærmere gennemgang, heraf 42 sager om ledsagede udsendelser og 34 sager om påsete udsendelser. De 9 sager om ledsagede udsendelser, hvoraf det fremgik, at der havde været anvendt magt, blev udtaget, mens de øvrige sager blev tilfældigt udvalgt.

Ved gennemgangen af sagerne valgte jeg at fokusere på de 6 opmærksomhedsområder, som også blev anvendt i forhold til vurderingen af sagerne fra 2011. Derudover valgte jeg som et nyt område at fokusere på afbrudte udsendelser, herunder spørgsmål om hvor ofte politiet havde været nødt til at afbryde en tvangsmæssig udsendelse, og om hvorvidt udlændinge, der havde været udsat for magtanvendelse i forbindelse med en afbrudt udsendelse, efterfølgende blev tilbudt en helbredsmæssig undersøgelse (jf. kapitel 3 om opmærksomhedsområder).

På baggrund af min foreløbige redegørelse af 23. september 2013 modtog jeg Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenters, bemærkninger af 3. december 2013.

I min endelige redegørelse af 16. december 2013 vurderede jeg, at Rigspolitiet generelt i 2012 havde gennemført udsendelserne med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Jeg vurderede samtidigt, at gennemgangen af Rigspolitiets afsluttede udsendelsessager i perioden fra januar 2012 til og med december 2012 viste, at dokumentationen i flere af sagerne ikke opfyldte de anbefalinger, som findes i de internationale og nationale retningslinjer for tvangsmæssige udsendelser, og at politiet i flere henseender ikke havde opfyldt den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt.

Min generelle konklusion var i flere henseender den samme som min endelige konklusion i forhold til min gennemgang af afsluttede udsendelsessager fra 2011. Henset til at min gennemgang af sagerne fra 2011 først blev afsluttet i 2013, tilkendegav jeg i min redegørelse, at jeg var opmærksom på, at Rigspolitiet ikke i forhold til behandlingen af sagerne fra 2012 havde haft mulighed for at tage hensyn til mine konklusioner vedrørende sagerne fra 2011.

Ligesom ved min gennemgang af sagerne fra 2011 fremgik det af Rigspolitiets bemærkninger af 3. december 2013, at Rigspolitiet anerkendte vigtigheden af at notere og dokumentere oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen.

Med udgangspunkt i en beskrivelse af de forskellige udrejsesituationer, som er omfattet af udlændingelovens begreb "tvangsmæssig udsendelse", tilkendegav Rigspolitiet dog også, at bemærkningerne i min foreløbige redegørelse af 23. september 2013 burde ses i lyset af de forskellige udrejsesituationer. I den forbindelse gjorde Rigspolitiet bl.a. opmærksom på, at der ved påsete udsendelser er en høj grad af frivillighed til

stede hos de personer, der skal udrejse, og at konfliktniveauet således er lavt, selvom politiets deltagelse er nødvendig.

I min endelige redegørelse anerkendte jeg, at personer ved påsete udsendelser i høj grad medvirker til udrejsen, og at konfliktniveauet således oftest er lavt, og at udrejse-situationen ved tvangsmæssige udsendelser som udgangspunkt således er forskellig alt efter, om der er tale om en påset eller en ledsaget udsendelse.

På den baggrund overvejede jeg, hvilken betydning forskellen i udrejsesituationen havde for min vurdering af dokumentationen i udsendelsessagerne. Jeg konkluderede, at forskellen i udrejsesituationen kun i begrænset omfang havde betydning for min endelige vurdering af dokumentationen i udsendelsessagerne. I forhold til min foreløbige redegørelse af 23. september 2013 var det således alene min vurdering af dokumentationen af forudgående kontakt og information, der på grund af forskellen i udrejsesituationen burde ændres.

Generelt i forhold til dokumentationen i udsendelsessagerne bemærkede jeg i min endelige redegørelse, at Rigspolitiet i sit brev af 3. december 2013 oplyste, at Rigspolitiet i 2013 havde fulgt op på de initiativer, som Rigspolitiet havde iværksat i 2012 med henblik på at forbedre dokumentationen af de foretagne sagsbehandlingskridt i udsendelsessagerne. I forhold til de iværksatte tiltag bemærkede jeg, at Rigspolitiet var bevidst om, at forbedring af udsendelsesarbejdet, herunder dokumentation af relevante sagsbehandlingskridt i sagerne, var en dynamisk proces, som løbende skal følges op og vurderes med henblik på behov for indskærpelse og mulige forbedringer og videreudvikling. Jeg noterede, at Rigspolitiet således var løbende opmærksom på eventuelle nye tiltag, der kan lette og forbedre Rigspolitiets udsendelsesarbejde og styrke retssikkerheden for de udlændinge, som skal udsendes. Det fandt jeg tilfredsstillende.

I min foreløbige redegørelse havde jeg også bedt Rigspolitiet om at besvare nogle konkrete spørgsmål vedrørende statistik for magtanvendelse og håndteringen af afbrudte udsendelser.

I forhold til statistik for magtanvendelse noterede jeg, at Rigspolitiet siden den 1. juni 2013 systematisk havde gennemgået udsendelsesrapporterne vedrørende ledsagede udsendelser og i den forbindelse havde indsamlet data til brug for udarbejdelse af statistik vedrørende politiets magtanvendelse ved forsøg på eller ved gennemførelse af ledsagede udsendelser med fly. Desuden bemærkede jeg, at Rigspolitiet på baggrund af de indsamlede oplysninger forventede at kunne udarbejde en statistik for perioden

1. juni 2013 – 31. december 2013 vedrørende magtanvendelse i forbindelse med ledsagede udsendelser.

For så vidt angik håndteringen af afbrudte udsendelser bemærkede jeg, at Rigspolitiet havde besluttet at indføre en ordning, hvorefter en udlænding tilbydes en undersøgelse af en læge eller andet sundhedsfagligt personale i de tilfælde, hvor udsendelsen er blevet afbrudt på grund af udlændingens adfærd, og politiet har anvendt magt i den forbindelse. Jeg bemærkede endvidere, at Rigspolitiet ville udarbejde interne retningslinjer om ordningen og herunder præcisere, at oplysning om, at tilbud er givet, og at udlændingens reaktion herpå skal fremgå af udsendelsesrapporten.

Jeg fandt de igangsatte og påtænkte initiativer vedrørende magtanvendelse og afbrudte udsendelser tilfredsstillende og anmodede om at modtage statistik vedrørende magtanvendelse og retningslinjer om ordningen ved afbrudte udsendelser, når Rigspolitiet havde udarbejdet disse dokumenter.

Møder og andet

Medarbejdere hos ombudsmanden havde i 2012 et møde med ledelsen i Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, om ombudsmandens foreløbige redegørelse i forbindelse med gennemgangen af afsluttede udsendelsessager fra 2011. Derudover havde medarbejdere hos ombudsmanden løbende i 2012 en dialog med Rigspolitiet i forbindelse med udførelsen af tilsynsarbejdet.

I 2012 mødtes medarbejdere hos ombudsmanden desuden to gange med repræsentanter fra Dansk Flygtningehjælp. På møderne blev der udvekslet generelle erfaringer og viden om tvangsmæssige udsendelser.

Ombudsmanden modtog endvidere enkelte henvendelser fra borgere i anledning af konkrete udsendelsessager. Henvendelserne indgik i tilsynsarbejdet.

Medarbejdere fra ombudsmanden modtog også i 2012 besøg fra repræsentanter for den norske organisation, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS). Repræsentanterne fra NOAS ønskede at høre om det danske tilsynssystem og erfaringerne herfra, idet organisationen var i dialog med norske myndigheder om, hvorvidt man skulle indføre et tilsvarende system i Norge.

En af mine medarbejdere deltog endvidere den 20. – 21. marts 2012 i den 8. tematiske workshop for europæiske nationale forebyggende mekanismer mod tortur. Workshopen blev finansieret af Europarådet og EU Kommissionen, og den blev afholdt i

Geneve. Temaet for workshoppen var "The immigration removal process and preventive monitoring", og programmet havde 4 punkter, 1) "Fit to fly? The role of the monitoring doctor during the removals process", 2) "Use of force during the whole removal process", 3) "The mandate to monitor - the NPM mandate and the EU Returns Directive status", og 4) "Case-study on the removals process."

Den 26. november 2012 deltog en af mine medarbejdere endelig i en høring i Geneve, som var arrangeret af en komité under Europarådets Parlamentariske Forsamling (The Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons). Høringens titel var "Effective and fair returns of irregular migrants and failed asylum seekers: protection of returnees' fundamental rights and dignity", og min medarbejder bidrog med et oplæg om det danske tilsyn med tvangsmæssige udsendelser og erfaringerne herfra.

3. Opmærksomhedsområder

På baggrund af bedømmelsesgrundlaget, som er beskrevet nedenfor i kapitel 6, har ombudsmanden valgt en række opmærksomhedsområder med henblik på at vurdere, om politiets virksomhed i forbindelse med tvangsmæssige udsendelser foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Opmærksomhedsområderne er magtanvendelse, familiens enhed, udsatte grupper, forudgående kontakt og information, sikkerhedsvurderingen, afbrudte udsendelser og udsendelsesrapporten.

Magtanvendelse

Som det fremgår nedenfor i afsnittet om bedømmelsesgrundlaget, følger det af artikel 8, stk. 4, 1. pkt., i EU's udsendelsesdirektiv, at medlemsstaternes brug af tvangsmæssige foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og holdes inden for grænserne af rimelig magtanvendelse. De tvangsmæssige foranstaltninger skal desuden gennemføres i henhold til den nationale lovgivning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og med behørig respekt for den pågældende tredjelandstatsborgers værdighed og fysiske integritet. Politiets anvendelse af magt skal således vurderes i forhold til reglerne herom i politilovens kapitel 4 (jf. nedenfor i afsnittet om bedømmelsesgrundlaget).

Udover politiloven er politiets brug af magt også behandlet i pkt. 3 i politiets interne retningslinjer. Heraf fremgår det, at politiet med henblik på at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse kan anvende den fornødne magt til at passivisere udlændingen, når magtanvendelsen er nødvendig og forsvarlig. Anvendelsen af magt skal ifølge retningslinjerne altid foregå så skånsomt som muligt og på en sådan måde, at det giver

anledning til mindst mulig opmærksomhed i forhold til omgivelserne. Anvendelse af håndjern skal så vidt muligt undgås. Ved anvendelse af plasticstrips, håndjern eller fikseringsbælte 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. Fastspændte personer skal ifølge retningslinjerne være under konstant opsyn. Tape eller lignende, som forhindrer en fri vejtrækning, eller som kan medføre kvælning, må ikke anvendes.

Desuden fremgår det bl.a. af pkt. 9 i politiets retningslinjer, at politiet under en udsendelse ikke må medvirke til, at medicin anvendes til at passivere en urolig, men i øvrigt rask udlænding.

Europarådets retningslinjer indeholder i anbefalingerne 17 og 19 tilsvarende retningslinjer vedrørende magtanvendelse.

Udover retningslinjer for den egentlige magtanvendelse findes der også internationale og nationale retningslinjer for dokumentation for anvendelse af magt. I pkt. 12 i politiets retningslinjer hedder det:

”Det påhviler den udsendelsesansvarlige straks efter hjemkomsten fra udsendesrejsen at skrive en rapport om rejsens forløb bl.a. med en udførlig, objektiv beskrivelse af selve indrejseforløbet. Har der været anvendt magt under udsendelsen, skal rapporten indeholde en udførlig redegørelse herfor med angivelse af årsagen til magtanvendelsen, magtanvendelsens karakter og udstrækning. Har der været anvendt magt i flyet, skal det fremgå, at dette er sket med flykaptajnens accept/godkendelse. Har der været anvendt magt under et transitophold, skal det fremgå, at dette er sket med de lokale myndigheders accept/godkendelse.”

Familiens enhed

Gennemførelsen af en tvangsmæssig udsendelse af en familie, som ifølge myndighedernes afgørelser skulle have udrejst samlet, kan indebære en risiko for, at familien ikke udsendes samlet, f.eks. fordi alle familiemedlemmer ikke er til stede ved politiets afhentning på udsendelsesdagen.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, stk. 1, har enhver bl.a. ret til respekt for sit familieliv. Ifølge artikel 8, stk. 2, må ingen offentlig myndighed gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige trykthed eller landets økonomiske velfærd, for at

forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Efter artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention skal barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Endvidere følger det af konventionens artikel 9, stk. 1, 1. pkt., at deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

På baggrund af to sager i 2011 bad ombudsmanden med henvisning til Danmarks internationale forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder den 28. oktober 2011 Rigspolitiet om bl.a. at oplyse, om der fandtes interne retningslinjer for, hvordan ledsagere skal håndtere tilfælde, hvor en udsendelse kan medføre, at en familie bliver splittet op, og børn bliver adskilt fra en af deres forældre.

Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, redegjorde i brev af 2. januar 2012 for Rigspolitiets håndtering af sådanne tilfælde og oplyste desuden, at der ikke fandtes udtrykkelige retningslinjer eller lignende, som konkret adresserede disse situationer. Endvidere oplyste Rigspolitiet, at man på baggrund af korrespondancen med ombudsmanden ville tage en nærmere generel drøftelse med henblik på at sikre, at der blev taget de fornødne hensyn i de konkrete sager.

I forbindelse med min gennemgang af sagerne fra 2011 oplyste Rigspolitiet i sit brev af 6. februar 2013, at der nu var tilføjet et nyt punkt om "tvangsmæssig udsendelse, som medfører opdeling af en familie" (punkt 2.7) i bilag 2 til Rigspolitichefens Kundgørelse A, V, nr. 1 "Politiets opgavevaretagelse på udlændinge- og grænsekontrolområdet". Pkt. 2.7. har følgende indhold:

"En samlet udsendelse af en familie tilstræbes naturligvis altid. Politiet er således fuldt ud opmærksom på vigtigheden af, at en familie, herunder i særdeleshed børnefamilier, så vidt muligt skal udsendes samlet, og at en unkladelse heraf kun skal ske rent undtagelsesvist.

Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor alle familiemedlemmer ikke er tilstede ved politiets afhentning på udsendelsesdagen, og hvor politiet på trods af dette

vælger at gennemføre den tvangsmæssige udsendelse af de tilstedeværende familiemedlemmer. Familien bliver således opdelt.

Hvorvidt der i den konkrete sag skal ske tvangsmæssig udsendelse af de tilstedeværende familiemedlemmer beror på en konkret og individuel vurdering af den foreliggende situation.

Såfremt den samlede familie på udsendelsesdagen ikke er tilstede, undersøger politiet baggrunden her. I den forbindelse søges de manglende familiemedlemmer aktivt, f.eks. – og typisk – ved kontakt til indlogeringsstedet eller på andre kendte opholdssteder.

De tilstedeværende familiemedlemmer afhøres endvidere i forsøg på at få afklaret, hvor det forsvundne familiemedlem opholder sig, og for at afdække, hvorvidt den manglende tilstedeværelse skyldes en bevidst handling for derved at undgå at blive udsendt af Danmark.

Den eller de tilstedeværende opfordres samtidig til at medvirke til at finde forsvundne familiemedlemmer. De tilbageværende familiemedlemmer tilbydes således normalt mulighed for at kontakte den forsvundne enten direkte via telefon eller ved opkald til venner, bekendte eller andre.

Politiets forhøring på indlogeringsstedet, afhøring af de tilstedeværende familiemedlemmer og anden efterforskning, herunder opslag i relevante registre med henblik på at afdække, om den forsvundne eventuelt er truffet eller tilbageholdt i en politikreds i anden sammenhæng, indgår således i vurderingen af, hvorvidt udsendelsen skal gennemføres, selvom dette medfører, at et eller flere familiemedlemmer på udsendelsestidspunktet efterlades i Danmark.

Politiet undersøger endvidere, om der måtte være undskyldelige omstændigheder for så vidt angår den manglende tilstedeværelse, herunder f.eks. indlæggelse på hospital eller lignende, og politiet vil naturligvis tage hensyn hertil og – afhængig af de nærmere omstændigheder – foretage aflysning af en ellers planlagt tvangsmæssig udsendelse.

Andre konkrete omstændigheder, herunder f.eks. den psykiske tilstand af den tilbageværende forælder, kan også tale for, at en ellers planlagt tvangsmæssig udsendelse aflyses.

Såfremt der ikke foreligger undskyldende omstændigheder eller andre konkrete omstændigheder, og hvor familien som følge af udlændingenes egne forhold er medvirkende til, at en samlet udsendelse af familien ikke kan gennemføres, vil en tvangsmæssig udsendelse af den resterende familie som udgangspunkt blive effektiviseret. Således vejledes udlændingene altid forud for den tvangsmæssige udsendelse og løbende i forbindelse med udrejsekontrollen(rne) om deres udrejsepligt, ligesom de vejledes om konsekvenserne af ikke at ville medvirke til udsendelse af Danmark. I den forbindelse vejledes de pågældende om, at en manglende tilstedeværelse af et eller flere familiemedlemmer på rejsedagen kan have som konsekvens, at udsendelsen alligevel gennemføres for de tilstedeværende.”

Udsatte grupper

Personer, der har særlige behov, kan være særligt sårbare, såfremt der ikke tages de nødvendige hensyn.

Personer med særlige behov kan være: børn, herunder uledsagede børn, gravide kvinder, personer med funktionsnedsættelse og personer med dårligt helbred.

Børn

Barnets tarv skal ifølge artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Dette gælder for ethvert barn under statens jurisdiktion og uanset barnets eventuelt ulovlige ophold i landet. Politiet har således i forhold til tvangsmæssige udsendelser, hvor børn er involveret, en pligt til at sikre, at udsendelsen sker så skånsomt som muligt for børnene.

Helbredsmæssige forhold

Det følger af EMRK artikel 2, stk. 1, 1. pkt., at ethvert menneske har ret til livet. Artikel 2 indebærer bl.a. en positiv forpligtelse for politiet til at tage rimelige skridt til at beskytte individer mod tab af liv i forbindelse med tvangsmæssige udsendelser.

Ifølge pkt. 9 i politiets retningslinjer skal ledsagerne under hele udsendelsesforløbet være opmærksomme på den ledsagede udlændings helbredsmæssige tilstand. Det fremgår endvidere af retningslinjernes pkt. 2.9, at politiet i forbindelse med såvel planlægningen som forberedelsen af en tvangsmæssig udsendelse skal tage hensyn til udlændingens helbredsmæssige forhold. Helbredsmæssige forhold, der kan give anledning til tvivl om, hvorvidt udlændingen kan gennemføre udsendelsen, skal afklares, inden den tvangsmæssige udsendelse gennemføres.

I Europarådets retningslinjer, anbefaling 16, hedder det:

- "1. Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.
2. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.
3. A medical examination should be offered to persons who have been subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.
4. Host states are encouraged to have 'fit-to-fly' declarations in cases of removal by air."

Forudgående kontakt og information

Kontakt mellem politiet og udlændingen forud for den tvangsmæssige udsendelse, hvor udlændingen bl.a. vejledes og informeres om forløbet af den planlagte udsendelse, kan være medvirkende til, at den tvangsmæssige udsendelse forløber roligt uden anvendelse af magt. Dermed kan forudgående kontakt og information være med til at sikre, at tvangsmæssige udsendelser sker med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse, jf. udlændingelovens § 30 a, stk. 2.

Pkt. 2.8. i politiets retningslinjer vedrører den udsendelsesansvarliges briefing af ledsagerne og udlændingen. I pkt. 2.8. hedder det bl.a.:

"Den udsendelsesansvarlige skal – om nødvendigt under anvendelse af toltolk – sikre at udlændingen er orienteret om hele det forventede forløb af den planlagte ledsagede udsendelse, herunder særligt om rejserute m.v. såfremt dette kan ske uden risiko for udsendelsens gennemførelse. Hvis det skønnes nødvendigt, skal udlændingen tillige orienteres om, at udsendelsen kan gennemføres ved anvendelse af den nødvendige magt, hvis udlændingen ikke samarbejder."

I Europarådets retningslinjer, anbefaling 15, hedder det:

"1. In order to limit the use of force, host states should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.

2. In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity."

I anbefaling 18 i de samme retningslinjer hedder det bl.a.:

"3. Contact should be established between the members of the escort and the returnee before the removal."

Sikkerhedsvurderingen

Det følger af bedømmelsesgrundlaget, at politiet har ansvaret for, at den tvangsmæssige udsendelse gennemføres på en sikker og forsvarlig måde. Politiet anvender sikkerhedsvurderingen til at vurdere, hvorvidt udlændingen skal udsendes under ledsagelse. Desuden vurderes det på baggrund af sikkerhedsvurderingen, hvor mange ledsagere der skal anvendes til at gennemføre udsendelsen sikkert og forsvarligt og i overensstemmelse med national lovgivning og internationale konventioner.

Pkt. 1.2. i politiets retningslinjer vedrører politiets sikkerhedsvurdering. I pkt. 1.2. hedder det bl.a.:

"Vil en udlænding, som skal udrejse af Danmark, og hvor udsendelsen skal ske med fly, ikke udrejse frivilligt, træffer NUC på baggrund af en sikkerhedsvurdering bestemmelse om, hvorvidt udsendelsen skal ske under ledsagelse af politiet.

...

Sikkerhedsvurderingen, som tager udgangspunkt i en personlig samtale med udlændingen, omfatter en række punkter, som skal overvejes i forbindelse med en udsendelse. I sikkerhedsvurderingen indgår blandt andet oplysninger om udlændingens køn, alder og tidligere adfærd, f.eks. trusler, tidligere modværg ved transport/fremstilling i retten/udsendelse, flugtrisiko, oplysninger om udlændin-

gens helbredsmæssige forhold – såvel fysisk som psykisk – f.eks. selvmordstrusler, handicap mv. Det vurderes også, om der eventuelt er behov for assistance af læger og/eller sygeplejerske under udsendelsen.

...

Sikkerhedsvurderingen forelægges NUC-sagsbehandlerens egen sektionsledelse til afgørelse af, hvorvidt der skal ske ledsagelse af udlændingen, og hvor mange ledsagere, der er nødvendige.”

I Europarådets retningslinjer, anbefaling 17, hedder det:

“While respecting the dignity of the returnee, the safety of the other passengers, of the crew members and of the returnee himself/herself shall be paramount in the removal process. The removal of a returnee may have to be interrupted where its continuation would endanger this.”

Og i anbefaling 18 hedder det bl.a.:

”2. Escort staff should be carefully selected and receive adequate training, including in the proper use of restraint techniques. The escort should be given adequate information about the returnee to enable the removal to be conducted safely, and should be able to communicate with the returnee. Member states are encouraged to ensure that at least one escort should be of the same sex as that of the returnee.”

Afbrudte udsendelser

Det følger af anbefaling 17 i Europarådets retningslinjer, at enhver tvangsmæssig udsendelse bør kunne afbrydes, såfremt det ikke er sikkert og forsvarligt at gennemføre udsendelsen. Europarådets retningslinjer indeholder desuden i anbefaling 16 angående ”Fitness for travel and medical examination” en anbefaling i forhold til afbrudte udsendelser. I anbefaling 16 (3) står der således:

“3. A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.”

Det er på denne baggrund relevant i forbindelse med gennemgangen af sagerne at se på, om der har været afbrudte udsendelser.

Politiets magtanvendelser i forbindelse med afbrudte udsendelser behandles under det første opmærksomhedsområde om magtanvendelse.

Udsendelsesrapporten

De nationale og internationale retningslinjer indeholder anbefalinger om, hvorledes forløbet af tvangsmæssige udsendelser skal dokumenteres. Formålet med anbefalingerne er bl.a., at det ved hjælp af dokumentation kan sikres, at de nationale og internationale regler overholdes og kan håndhæves.

De nationale retningslinjer findes i pkt. 12 i politiets retningslinjer vedrørende udsendelsesrapporter. Pkt. 12 er gengivet ovenfor i afsnittet om magtanvendelse.

I Europarådets retningslinjer, anbefaling 20, om "monitoring and remedies" hedder det bl.a.:

"The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation. Special attention shall be given to the protection of medical data."

4. Arbejdsmetode

Med henblik på at bedømme, om politiet handler i strid med gældende ret, skal ombudsmanden ifølge § 30 a, stk. 3, i udlændingeloven føre tilsyn på grundlag af regelmæssige indberetninger fra politiet og en gennemgang af et antal afsluttede konkrete udsendelsessager. Ombudsmanden kan endvidere efter § 30 a, stk. 4, 1. pkt., være til stede under politiets udsendelser.

Ombudsmanden og Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, var i løbet af 2012 i dialog vedrørende den praktiske tilrettelæggelse af tilsynsarbejdet.

Gennemgang af afsluttede sager

I forhold til gennemgangen af afsluttede udsendelsessager fra 2012 aftalte Rigspolitiet og ombudsmanden, at medarbejdere fra ombudsmanden i begyndelsen af 2012 skulle besøge politiets arkiver i henholdsvis Ejby og Center Sandholm med henblik på at udvælge et antal sager til nærmere gennemgang. I den forbindelse skulle alle sager un-

dersøges for magtanvendelse. Gennemgangen af de afsluttede sager er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 2 om årets aktiviteter.

Deltagelse i politiets udsendelser

I forhold til deltagelse i politiets udsendelser har Rigspolitiet og ombudsmanden aftalt, at Rigspolitiet løbende skal underrette ombudsmanden om forestående tvangsmæssige udsendelser ved dagligt at sende lister herom.

Valget af de udsendelser, som ombudsmanden ønsker at deltage i, sker bl.a. på baggrund af politiets lister, men kan også ske på baggrund af oplysninger, som ombudsmanden modtager via offentligheden (pressen, interesseorganisationer eller borgere). Det kan i den forbindelse nævnes, at ombudsmanden i forbindelse med tilsynet med tvangsmæssige udsendelser mødes med Dansk Flygtningehjælp to gange om året.

Ombudsmandens deltagelse i udsendelser sker efter forudgående varsling af politiet. I forhold til påseede udsendelser er det aftalt med Rigspolitiet, at ombudsmanden med en dags varsel kan meddele politiet, at en medarbejder deltager i udsendelserne. Af hensyn til den praktiske planlægning af deltagelsen i ledsagede udsendelser har Rigspolitiet og ombudsmanden aftalt, at ombudsmandens deltagelse skal ske med et varsel på ca. 10 dage. Varslingen af politiet sker telefonisk.

Efter at ombudsmanden har varslet Rigspolitiet om, at en medarbejder deltager i en udsendelse, orienterer politiet snarest muligt ombudsmanden om den planlagte rejse. Politiet sørger for det praktiske i forbindelse med ombudsmandens deltagelse i udsendelsen, herunder fremskaffelse af billetter, visa, indlogering på hotel m.v. Så vidt muligt sender politiet også kopi af sagens akter til ombudsmanden, inden udsendelsen finder sted.

På selve udsendelsesdagen mødes de ledsagende betjente med den ansatte fra ombudsmanden, inden de mødes med udlændingen. Som tidligere nævnt fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 30 a, at ombudsmandens tilsyn skal være overordnet og generelt. Dette indebærer bl.a., at udlændingen ikke skal underrettes om, at ombudsmanden vælger at inddrage vedkommendes sag i forbindelse med udøvelsen af tilsynet. Den ansatte fra ombudsmanden observerer således ledsagernes møde med og afhentning af udlændingen uden at forklare udlændingen om baggrunden for vedkommendes tilstedeværelse.

Efter ledsagernes møde med udlændingen kører medarbejderen fra ombudsmanden sammen med udlændingen og ledsagerne til lufthavnen, hvorfra udlændingen skal

udrejse. Ved ankomsten til lufthavnen iagttager den ansatte fra ombudsmanden, hvorledes ledsagerne følger udlændingen hen til den gate, hvorfra flyet skal afgå. Sammen med udlændingen og ledsagerne går medarbejderen fra ombudsmanden med om bord på flyet inden de øvrige passagerer. Ved påsete udsendelser iagttager den ansatte fra ombudsmanden, hvorledes ledsagerne følger udlændingen om bord på flyet. Herefter går medarbejderen fra ombudsmanden sammen med ledsagerne tilbage til gaten, hvorfra flyets afgang påses. Ved ledsagede udsendelser rejser den ansatte fra ombudsmanden sammen med udlændingen og ledsagerne til destinationen for udsendelsen og observerer hele forløbet indtil udlændingens indrejse.

Ved deltagelse i konkrete udsendelser skal medarbejderen fra ombudsmanden som tidligere nævnt forholde sig passivt og alene påse, hvorledes udsendelsen foregår. Den ansatte fra ombudsmanden hverken kan eller skal intervenere i eventuelle situationer, der måtte opstå under udsendelsen (se nedenfor i kapitel 5 om baggrund, retligt grundlag og organisering).

Efter deltagelse i en tvangsmæssig udsendelse udarbejder ombudsmanden en intern rapport, hvori udsendelsens forløb beskrives og vurderes. På baggrund af den interne rapport sender ombudsmanden et brev til politiet, hvoraf det fremgår, om ombudsmanden har bemærkninger til den tvangsmæssige udsendelse. Såfremt ombudsmanden har bemærkninger til udsendelsen, høres politiet herom. Herefter vurderer ombudsmanden, om der er grundlag for f.eks. at fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af sagen. Som nævnt ovenfor i afsnit 2 fik jeg ikke i forbindelse med min deltagelse i udsendelserne i 2012 oplysninger, der gjorde det påkrævet for mig at komme med bemærkninger over for Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter.

5. Baggrund, retligt grundlag og organisering

Folketinget vedtog i 2011 lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven. Loven, som trådte i kraft 1. april 2011, gennemførte de ændringer i udlændingeloven, der var nødvendige som følge af EU's udsendelsesdirektiv.

Efter udlændingelovens § 30, stk. 2, 1. pkt., er det politiet, der i Danmark drager omsorg for udlændinges udrejse af landet, når de ikke udrejser frivilligt. Med lovændringen blev § 30 a indsat som en ny bestemmelse i udlændingeloven. Ifølge § 30 a, stk. 1, skal Folketingets Ombudsmand varetage tilsynet med politiets tvangsmæssige udsendelser. Inden lovens vedtagelse eksisterede der ikke et særskilt tilsyn med poli-

tiets virksomhed i forbindelse med tvangsmæssige udsendelser, og der er således tale om etablering af en ny ordning i Danmark.

Hvilke tvangsmæssige udsendelser er omfattet?

Det fremgår af pkt. 2.3.2.4 i bemærkningerne til lovforslaget (Lovforslag nr. 107, Folketingstidende 2010-11), at tilsynet omfatter de tvangsmæssige udsendelser, der finder sted på baggrund af afgørelser om tilbagesendelse i direktivets forstand, jf. artikel 6 i udsendelsesdirektivet. En afgørelse om tilbagesendelse er ifølge artikel 6 i direktivet en afgørelse, hvori det fastslås, at tredjelandsstatsborgerens ophold er ulovligt, og at den pågældende har pligt til at udrejse af landet.

Medlemsstaterne kan meddele afslag på en ansøgning om opholdstilladelse mv. og træffe en afgørelse om tilbagesendelse i én og samme afgørelse. Et afslag på opholdstilladelse kan således udgøre en afgørelse om tilbagesendelse i direktivets forstand, selv om tredjelandsstatsborgeren på afgørelsestidspunktet endnu ikke har ulovligt ophold. Ombudsmandens tilsyn omfatter herefter afgørelser, hvori tredjelandsstatsborgere pålægges at udrejse af landet og får fastsat en udrejsefrist.

Efter udlændingelovens § 33, stk. 1, er der en række afgørelser, som skal indeholde en frist for udrejse, og disse afgørelser er omfattet af ombudsmandens tilsyn, når de træffes i forhold til tredjelandsstatsborgere. Herefter omfatter tilsynet afslag på en ansøgning om opholdstilladelse eller på en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse, afslag på en ansøgning om udstedelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om inddragelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om udvisning efter lovens § 25, § 25 a eller § 25 b og beslutning om udsendelse efter § 27 b.

Ifølge artikel 2, stk. 2, litra b), i udsendelsesdirektivet kan medlemsstaterne beslutte ikke at anvende direktivet på tredjelandsborgere, som er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at ændringerne i udlændingeloven ikke skal gælde i forhold til tredjelandsstatsborgere, som afvises efter udlændingelovens § 28 eller udvises på grund af kriminalitet efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, eller § 25 c. Ombudsmandens tilsyn omfatter således ikke politiets tvangsmæssige udsendelser af udlændinge, der f.eks. er udvist på grund af kriminalitet.

Udsendelse af udlændinge, der ikke udrejser frivilligt fra Danmark, kan enten ske ved en påset udrejse, hvor politiet overvåger udrejsen af landet, f.eks. ombordstigning i et

fly eller på et skib, eller ved ledsaget udrejse, hvor politiet ledsager udlændingen ud af landet til udlændingens hjemland eller et tredjeland, hvor udlændingen har ret til at tage ophold. Tilsynet omfatter både påse og ledsagede udrejser. Ifølge forarbejderne til § 30 a skal ombudsmanden dog navnlig føre tilsyn med de ledsagede udrejser, idet det ifølge forarbejderne må antages, at det særligt er her, at et tilsyn er relevant.

Hvilken periode er omfattet?

Tilsynet omfatter ifølge lovens § 30 a, stk. 4, 3. pkt., tiden fra beslutningen om tvangsmæssig udsendelse, og frem til udsendelsen er gennemført. Det betyder i praksis, at tilsynet omfatter tiden, fra politiet konstaterer, at en udlænding ikke er udrejst i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist, og frem til det tidspunkt, hvor politiets udsendelsessag afsluttes, herunder når udlændingen overleveres til andre landes myndigheder.

Hvad skal tilsynet bedømme?

Ombudsmanden skal i henhold til § 30 a, stk. 2, særligt påse, at politiets virksomhed i forbindelse med tvangsmæssige udsendelser foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Tilsynet foregår på grundlag af ombudsmandsloven. Ombudsmanden skal således bedømme, om politiet handler i strid med gældende ret, herunder Danmarks forpligtelser i henhold til EU-retten og internationale menneskeretlighedskonventioner, og god forvaltningsskik, jf. ombudsmandslovens § 21. For så vidt ombudsmanden som et led i tilsynet gennemfører inspektioner efter § 18 i ombudsmandsloven, kan ombudsmanden endvidere bedømme forholdene ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 30 a, at ombudsmandens tilsyn skal være overordnet og generelt. Der skal således som led i dette tilsyn ikke behandles konkrete klager over den enkelte politibetjents adfærd. Sådanne klager skal behandles af de relevante klagemyndigheder. Der skal heller ikke ske underretning af den udlænding, hvis sag ombudsmanden vælger at se på i forbindelse med udøvelsen af tilsynet. Ombudsmanden kan dog i overensstemmelse med de almindelige regler i ombudsmandsloven modtage klager over konkrete forhold samt tage sager op af egen drift, jf. ombudsmandslovens §§ 13 og 17. I forhold til modtagelse af klager gælder det almindelige princip i ombudsmandslovens § 14, hvorefter ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse.

Hvordan skal tilsynet udføres?

Ifølge lovens § 30 a, stk. 3, foretages tilsynet på grundlag af regelmæssige indberetninger fra politiet og en gennemgang af et antal afsluttede konkrete udsendelsessager. Ombudsmanden kan endvidere efter § 30 a, stk. 4, 1. pkt., være til stede under politiets udsendelser. Ifølge § 30 a, stk. 4, 2. pkt., skal politiet sørge for det praktisk nødvendige i forbindelse med ombudsmandens tilstedeværelse under udsendelserne. Politiet skal ifølge § 30 a, stk. 4, 4. pkt., meddele ombudsmanden de oplysninger, som er nødvendige til varetagelse af tilsynets virksomhed. Ifølge forarbejderne skal politiet som udgangspunkt sende indberetninger til ombudsmanden hvert halve år.

Til brug for udførelsen af tilsynet har ombudsmanden bl.a. ret til at forlange oplysninger, dokumenter, udtalelser, samt til at besigtige tjenestesteder og lokaler, jf. § 19 i ombudsmandsloven.

Ved deltagelse i konkrete udsendelser skal ombudsmanden ifølge forarbejderne til § 30 a forholde sig passivt og alene påse, hvorledes udsendelsen foregår. Ombudsmanden hverken kan eller skal intervenere i eventuelle situationer, der måtte opstå under udsendelsen. Ombudsmanden har imidlertid mulighed for at stille spørgsmål vedrørende den konkrete udsendelse og eventuelt efterfølgende indlede en undersøgelse af sagen. De spørgsmål, der relaterer sig til en konkret udsendelse, hvor tilsynet er til stede, skal ifølge forarbejderne stilles til Rigspolitiet og ikke til det tilstedeværende politipersonale.

Hvad kan og skal tilsynet gøre?

Ombudsmanden kan anvende de reaktionsmuligheder, der er hjemlet i ombudsmandslovens kapitel 7. Ombudsmanden kan således fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af sagen. Ombudsmanden kan også på baggrund af deltagelse i en konkret udsendelse indlede en generel egen driftundersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17. Derudover kan ombudsmanden ifølge forarbejderne til § 30 a fremsætte forslag om, at procedurer eller sagsbehandling i forbindelse med tvangsmæssige udsendelser, der er omfattet af tilsynets kompetence, ændres.

Ifølge § 30 a, stk. 5, skal ombudsmanden afgive en årlig beretning om tilsynets virksomhed til Folketinget, og beretningen offentliggøres.

Hvem foretager tilsynet?

Hos ombudsmanden er der oprettet en udsendelsesenhed, der varetager tilsynet med politiets tvangsmæssige udsendelser. Udsendelsesenheden er hos ombudsmanden

placeret i tilknytning til ombudsmandens funktion som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT). Udsendelsesenheden blev den 1. november 2012 lagt ind under ombudsmandens nyoprettede tilsynsafdeling.

6. Bedømmelsesgrundlag

Som nævnt ovenfor skal ombudsmanden særligt påse, at politiets tvangsmæssige udsendelser foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse. Ombudsmanden skal i den forbindelse bedømme, om politiet handler i strid med gældende ret, herunder bl.a. Danmarks forpligtelser i henhold til EU-retten og internationale menneskerettighedskonventioner, og god forvaltningsskik.

EU's udsendelsesdirektiv

EU's udsendelsesdirektiv³ indeholder i præambelens betragtning 24 en generel udtalelse om, at direktivet respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Derudover indeholder direktivets præambel flere betragtninger af særlig relevans for bedømmelsen af tvangsmæssige udsendelser. I betragtning 3 henvises der således til et særligt sæt retningslinjer, "Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse", som Europarådets Ministerudvalg vedtog den 4. maj 2005. Ifølge betragtning 13 bør anvendelse af tvangsforanstaltninger udtrykkeligt ske i overensstemmelse med proportionalitets- og effektivitetsprincippet, for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Videre bør der ifølge præambelen fastsættes minimumsgarantier for gennemførelsen af tvangsmæssig tilbagesendelse under hensyntagen til Rådets beslutning 2004/573/EF af 29. april 2004 om tilrettelæggelse af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandstatsborgere, der er omfattet af individuelle afgørelser om udsendelse. Endelig fremgår det af direktivets betragtning 22, at "barnets tarv" i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention fra 1989 om Barnets Rettigheder bør være et væsentligt hensyn for medlemsstaterne ved gennemførelsen af direktivet. Ifølge denne betragtning bør respekten for familielivet i overensstemmelse med den europæiske konvention til beskyttelse af menneskeret-

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

tigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ligeledes være et væsentligt hensyn for medlemsstaterne ved gennemførelsen af direktivet.

På baggrund af betragtningerne i direktivets præambel følger det af direktivets artikel 5, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, herunder gennemførelsen af tvangsmæssige udsendelser, skal tage behørigt hensyn til bl.a. barnets tarv, retten til familieliv og tredjelandsstatsborgerens helbred.

I forhold til tvangsmæssige udsendelser skal medlemsstaternes brug af tvangsmæssige foranstaltninger ifølge direktivets artikel 8, stk. 4, 1. pkt., stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og holdes inden for grænserne af rimelig magtanvendelse. Det følger af bestemmelsens 2. pkt., at de tvangsmæssige foranstaltninger skal gennemføres i henhold til den nationale lovgivning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og med behørig respekt for den pågældende tredjelandsstatsborgers værdighed og fysiske integritet. Politiets anvendelse af magt skal således også vurderes i forhold til reglerne herom i politilovens kapitel 4.

Ifølge politilovens § 16, stk. 1, skal politiets magtanvendelse 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 desuden indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade. Ifølge § 16, stk. 2, skal magt anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader, og således, at eventuelle skader begrænses til et minimum.

Ved gennemførelsen af udsendelser med fly skal medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 8, stk. 5, desuden tage hensyn til de fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser i forbindelse med fælles udsendelse med fly, der er knyttet som bilag til Rådets beslutning 2004/573/EF.

Internationale menneskerettigheder

EU's udsendelsesdirektiv henviser som nævnt i præambelens betragtning 24 til Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Charteret indeholder flere bestemmelser, som kan være relevante ved vurderingen af tvangsmæssige udsendelser. Ifølge artikel 1 skal medlemsstaterne f.eks. respektere og beskytte den menneskelige værdighed. Artikel 2 indeholder en ret til livet, mens enhver ifølge artikel 3 har ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet. I henhold til artikel 4 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 7 beskytter retten til familieliv, mens kollektiv udvisning

ifølge artikel 19 er forbudt. Charterets artikel 24 om børns rettigheder indeholder bl.a. en forpligtelse til for staterne at sætte hensynet til barnets tarv i første række ved statens handlinger vedrørende børn.

På baggrund af Danmarks internationale forpligtelser er det også relevant at inddrage andre internationale regler om menneskerettigheder, når politiets tvangsmæssige udsendelser skal vurderes. Det følger af artikel 2, stk. 1, 1. pkt., i EMRK, at ethvert menneske har ret til livet. Artikel 2 indebærer bl.a. en forpligtelse for politiet til ikke at anvende unødvendig og dødbringende magt, ligesom politiet har en positiv forpligtelse til at tage rimelige skridt til at beskytte individer mod tab af liv. Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ifølge EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver bl.a. ret til respekt for sit familieliv. Det følger af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Som anført i præamblen til udsendelsesdirektivet er FN's Konvention om Barnets Rettigheder ligeledes relevant. Efter artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention skal barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.

De omtalte konventioner og bestemmelser er ikke en udtømmende gengivelse af internationale menneskerettigheder, som kan være relevante i forhold til bedømmelsen af politiets virksomhed. Der findes således både andre bestemmelser i de omtalte konventioner og andre internationale konventioner, der også kan være relevante. Som eksempler kan nævnes FN's Torturkonvention fra 1951, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder fra 1966 og Europarådets Konvention om Menneskerettigheder og Biomedicin fra 1997.

Internationale og nationale retningslinjer/anbefalinger

Udover de forpligtelser, der følger af internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, henvises der i udsendelsesdirektivet til internationale retningslinjer for tvangsmæssige udsendelser. Således henvises der f.eks. til Europarådets Ministerkomité's anbefalinger fra 2005 i forhold til medlemslandenes brug af tvangsmæssige udsendelser, Twenty Guidelines on Forced Return. Nationalt har Rigspolitiet udarbejdet interne

retningslinjer for den praktiske forberedelse og gennemførelse af ledsagede udsendelser med fly. Retningslinjerne fremgår af Rigspolitiets halvårslige status på politiets arbejde med udsendelse af afviste asylansøgere og er senest opdateret den 17. maj 2010. Desuden indeholder bilag 2 til Rigspolitichefens Kundgørelse A, V, nr. 1 "Politiets opgavevaretagelse på udlændinge- og grænsekontrolområdet" punkter, der er relevante for tvangsmæssige udsendelser.

De nævnte retningslinjer har til formål at sikre, at tvangsmæssige udsendelser sker med respekt for udlændingenes grundlæggende rettigheder, og at udsendelserne gennemføres sikkert og forsvarligt.

International praksis

Endelig kan relevant praksis fra de menneskeretlige monitoreringsorganer, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, FN's Menneskerettighedsråd, FN's Torturkomité, FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur mv. (SPT) og Den Europæiske Torturkommission (CPT) inddrages i bedømmelsen af politiets virksomhed. Som eksempel kan nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien bl.a. har taget stilling til, om de belgiske myndigheder havde taget behørigt hensyn til et femårigt barns særlige behov i forbindelse med, at myndighederne havde besluttet at sende barnet til DR Congo uden ledsagelse. Domstolen fandt, at de belgiske myndigheder ikke ved den tvangsmæssige udsendelse havde taget behørigt hensyn til barnets særlige behov, og at Belgien i denne sammenhæng ikke havde overholdt artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMD 12/10/2006).

Desuden begyndte CPT i 2012 at føre tilsyn med tvangsmæssige udsendelser. I 2012 deltog CPT i en tvangsmæssig udsendelse fra Storbritannien til Sri Lanka, mens CPT i 2013 fulgte en tvangsmæssig udsendelse fra Holland til Nigeria.



Jørgen Steen Sørensen