



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2019-6**

# **Danske politibetjente tilsidesatte ikke forpligtelser under tvangsudsendelse**

## Resumé

27. marts 2019

*To af ombudsmandens medarbejdere fulgte politiets tvangsudsendelse af et antal udlændinge. Efter ankomsten til destinationslandet ville to udlændinge ikke forlade flyet, og en lokal politichef slog de to udlændinge i ansigtet.*

### Forvaltningsret

123.3

29.5

*Rigspolitiet vurderede, at de danske politibetjente efter reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention havde ansvaret for at beskytte de to udlændinge.*

### International ret

3

*Rigspolitiet vurderede samtidig, at de danske betjente – og dermed den danske stat – ud fra bl.a. sikkerhedshensyn ikke tilsidesatte forpligtelser ved ikke at gribe ind over for den lokale politichef.*

### Menneskerettigheder

1.1

12.9

*Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets vurdering af, at de to udlændinge var under de danske myndigheders jurisdiktion. Endvidere havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere Rigspolitiets vurdering af, at politiet ikke tilsidesatte sine forpligtelser under udsendelsen.*

*Ombudsmanden var således bl.a. enig med Rigspolitiet i, at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis inden for andre områder, at statens positive forpligtelser ikke må fortolkes på en sådan måde, at de pålægger staten en uforholdsmæssig byrde, og i øvrigt skal vurderes i forhold til situationen på det pågældende tidspunkt. Stater vil på den baggrund bl.a. kunne ifalde ansvar, hvis myndighederne har undladt at træffe rimelige foranstaltninger med henblik på at beskytte personer, som myndighederne har ansvaret for.*

*Rigspolitiets vurdering af politiets forpligtelse til at underrette relevante myndigheder efter eventuelle observationer under en ledsaget udsendelse gav heller ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger.*

*Herudover var ombudsmanden enig med Rigspolitiet i, at dokumentationen vedrørende den lægeordinerede medicin til en udlænding var mangelfuld. Som følge af den mangelfulde dokumentation havde ombudsmanden ikke mulighed for at vurdere, om det var en fejl, at udlændingen ikke fik udleveret medicin under udsendelsen.*

*Rigspolitiet udsendte den 6. februar 2019 en ny vejledning, der præciserede danske betjentes forpligtelser under udsendelser.*

(Sag nr. 17/00397)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindeligt stilet til Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter), efterfulgt af en sagsfremstilling:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens baggrund

Den [dato] og [den følgende dag] 2017 deltog to af mine medarbejdere i Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjællands ledsagede udsendelse af [et antal udlændinge] til Afghanistan.

Ombudsmandens deltagelse skete i medfør af udlændingelovens § 30 a. Formålet med ombudsmandens deltagelse i udsendelser er at påse, at politiets virksomhed i forbindelse med tvangsmæssig udsendelse foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse.

Tilsynet foregår på grundlag af ombudsmandsloven. Ombudsmanden skal således bedømme, om politiet handler i overensstemmelse med gældende ret, herunder internationale forpligtelser, 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.

Alle (...) udlændinge var omfattet af ombudsmandens tilsyn, men tilsynet under udsendelsen var især fokuseret omkring [specifikke udlændinge].

...

Udsendelsen gav mig anledning til den 25. maj 2017 at anmode Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om en udtalelse om tre forskellige forhold:

- Hændelser i Kabul Lufthavn.
- Medicin til A under udsendelsen.
- Magtanvendelse ved ombordstigning på flyet i Hans Christian Andersen Airport.

De tre forhold er nærmere beskrevet nedenfor under pkt. 2-4 i forbindelse med min vurdering af de enkelte forhold.

Jeg har til brug for min behandling af sagen modtaget Rigspolitiets udtalelse af 21. september 2017 med bilag. Jeg har herudover fra Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjælland modtaget brev af 2. november 2017 med bilag. Endelig har jeg den 11. september og 25. november 2018 indhentet supplerende oplysninger fra Rigspolitiet.

Som led i mit generelle tilsyn med politiets ledsagede udsendelser har jeg herudover modtaget kopi af Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly.

Min anmodning om en udtalelse, Rigspolitiets udtalelse af 21. september 2017, Rigspolitiets supplerende oplysninger af 25. november 2018 og uddrag af Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly fremgår af sagsfremstillingen nedenfor, som jeg henviser til.

## **2. Hændelser i Kabul Lufthavn**

### **2.1. Forløbet ombord på flyet i Kabul Lufthavn**

2.1.1. Rigspolitiet har i sin udtalelse af 21. september 2017 bl.a. oplyst følgende om episoden ombord på flyet:

”Ved ankomsten til Kabul tog repræsentanter fra de afghanske myndigheder, herunder chefen for det afghanske grænsepoliti, imod flyet. Politichefen kom ombord (...). [Et antal] afghanere efterkom herefter politichefens opfordring til at forlade flyet frivilligt. To af [udlændingene], B og C, ønskede imidlertid ikke at forlade flyet frivilligt, hvilket indledningsvis medførte et ophidset skænderi mellem politichefen og de to formodede afghanske statsborgere.

På grundlag af notitser udarbejdet af en række af de deltagende polititjenestemænd må det lægges til grund, at politichefen herefter gjorde brug af magtanvendelse, som ikke ville have været berettiget, hvis dansk politi havde handlet på samme måde ved varetagelsen af en politiforretning i Danmark. Der er ikke fuldstændig overensstemmelse mellem polititjenestemændenes observationer, men der er umiddelbart enighed om, at politichefen – i hvert fald – tildelte C to til tre dask med flad hånd på kinden og B tre slag i ansigtet med flad hånd. (...)

Under episoden påførte to danske polititjenestemænd C plasticstrips om håndleddene på anmodning fra den afghanske politichef. C satte sig til modværge. Den ene polititjenestemand lavede derfor et håndledstryk på C samtidig med, at den anden polititjenestemand løftede let på C mod

dennes vilje. Herefter kom øvrig afghansk politi ombord på flyet og førte C og B ud af flyet med magt.”

2.1.2. Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at tilside-sætte Rigspolitiets vurdering af, hvad der kan lægges til grund om hændel-sesforløbet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at ombudsmandsinstitutionen behandler sa-ger på skriftligt grundlag.

Jeg bemærker også, at de af mine medarbejdere, som deltog i udsendelsen, ikke observerede episoderne på nært hold.

## **2.2. Politiets beføjelse til at anvende magt i Kabul Lufthavn**

2.2.1. En udlænding, der efter reglerne i kap. 1 og 3-5 a i udlændingeloven ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet, jf. udlændin-gelovens § 30, stk. 1. Det drejer sig bl.a. om udlændinge, der har fået afslag på ansøgning om asyl.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. § 30, stk. 2, i udlændingeloven.

2.2.2. Rigspolitiet har oplyst, at det er en myndighedsforpligtelse for politiet at sikre, at afviste asylansøgere udrejser af landet i overensstemmelse med ud-lændingemyndighedernes afgørelse.

Politiet skal i den forbindelse iagttage de almindelige regler for politiets virk-somhed i henhold til politiloven, f.eks. vedrørende magtanvendelse, og almin-delige forvaltningsretlige grundsætninger om god forvaltningsskik, f.eks. om høflighed, skånsomhed og hensynsfuldhed.

Rigspolitiet har også oplyst, at dansk politi i medfør af internationale og inter-ne retningslinjer om udsendelser alene er beføjet til at anvende magt i selv-forsvar eller efter anmodning fra de lokale myndigheder.

Ifølge Rigspolitiet følger det heraf, at ledsagerne som udgangspunkt alene har beføjelser til at anvende magt på dansk territorium, ikke må anvende magt eller bære udlændingen fra borde efter ankomst til hjemlandet og i øv-rigt skal følge de lokale myndigheders anvisninger. Magtanvendelsen skal i den forbindelse være i overensstemmelse med dansk ret og være proportio-nal.

På tidspunktet for udsendelsen og Rigspolitiets udtalelse af 21. september 2017 fandt Rigspolitiets interne retningslinjer nr. 3/2013 vedrørende ledsagede udsendelser med fly (senest ajourført december 2013) anvendelse.

Retningslinjerne var udarbejdet med udgangspunkt i dansk lovgivning, herunder straffelovens §§ 13 og 14, politilovens kapitel 4 og EU's udsendelsesdirektiv (direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008). Det fremgik af retningslinjerne, at ledsagerne efter ankomsten til bestemmelsesstedet ikke måtte anvende magt eller bære udlændingen fra borde, og at ledsagerne skulle følge de lokale myndigheders anvisninger fra det øjeblik, flyet landede i bestemmelseslufthavnen.

Det fremgår af Rigspolitiets udtalelse af 21. september 2017, at Rigspolitiet ville tage initiativ til at revidere de interne retningslinjer, så retningslinjerne mere præcist og detaljeret og under henvisning til international ret og internationale retningslinjer regulerer dansk politis rolle, ansvar, pligter og beføjelser på fremmed territorium.

Rigspolitiet har efterfølgende udsendt vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly. Af vejledningens pkt. "3.14. Ankomst til bestemmelsesstedet" fremgår det bl.a., at hvis udlændingen ikke vil forlade flyet, er det destinationslandet, der er ansvarlig for at få udlændingen ud af flyet. De ledsagende polititjenestemænd kan efter anmodning bistå destinationslandet med at få udlændingen fra borde, herunder ved anvendelse af magt. Bistanden til udenlandske myndigheder må aldrig række ud over, hvad der er tilladt efter dansk ret og internationale forpligtelser.

Om de nærmere rammer for politiets anvendelse af magt og magtmidler under ledsagede udsendelser har Rigspolitiet i udtalelsen af 21. september 2017 oplyst følgende:

"De overordnede principper for politiets anvendelse af magtmidler fremgår af politilovens kapitel 4.

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

Det ledsagende politipersonale bærer ikke tjenestevåben (pistol), stav eller peberspray. Til brug for passivisering af udlænding kan der anvendes godkendte håndjern (eller godkendte alternativer til håndjern i form af plasticstrips eller velcro-bånd) samt eventuelt fikseringsbælte.

Det bemærkes, at det er Rigspolitiets 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.”

Rigspolitiet har oplyst følgende om den konkrete magtanvendelse:

”Det er Rigspolitiets vurdering, at dansk politi i den konkrete situation og under de konkrete omstændigheder handlede i overensstemmelse med både internationale og interne retningslinjer for udsendelse, da de påførte C plasticstrips om håndleddene og udførte magt ved hjælp af håndledstryk og løft, idet dette skete efter anmodning fra den afghanske politichef, ligesom der var tale om en lovlige og proportional magtanvendelse efter dansk ret, og idet der var tale om et legitimt formål – at få udlændingene ud af flyet. Det skal hertil yderligere bemærkes, at det er Rigspolitiets opfattelse, at dansk politis magtanvendelse i situationen kan have været medvirkende til at nedskalere en i forvejen yderst tilspidset situation, idet dansk politi forhindrede yderligere modstand fra C, hvilket formentlig havde som konsekvens, at den afghanske politichefs magtanvendelse ikke fortsatte.”

2.2.3. Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets vurdering af, at den konkrete anvendelse af magt og plasticstrips var i overensstemmelse med både internationale og interne retningslinjer.

Samtidig bemærker jeg, at jeg er enig med Rigspolitiet i, at beskrivelsen af konkrete magtmidler i politiloven og politiets interne retningslinjer ikke kan anses for at udgøre en udtømmende liste over godkendte magtmidler og magtmetoder.

På den baggrund giver Rigspolitiets vurdering af den konkrete magtanvendelse mig ikke anledning til kritik.

Jeg har herudover noteret mig, at Rigspolitiet den 6. februar 2019 udsendte en vejledning om ledsagede udsendelser med fly, og at vejledningen i pkt. 3.14 – som beskrevet under pkt. 2.2.2 – indeholder retningslinjer for danske polititjenestemænds beføjelse til at anvende magt ved ankomsten til bestemmelsesstedet.

### 2.3. Politiets forpligtelser under hændelserne i Kabul Lufthavn

2.3.1. Artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bestemmer, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Menneskerettighedskonventionen – herunder artikel 3 – finder kun anvendelse i forhold til danske myndigheder, hvis der er tale om personer, som er under de danske myndigheders jurisdiktion. Det følger således af artikel 1 i konventionen, at de kontraherende parter skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i konventionens afsnit I.

2.3.2. Rigspolitiet har oplyst, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol så vidt ses ikke har taget stilling til jurisdiktionsspørgsmål efter menneskerettighedskonventionens artikel 1 i en udsendelsessituation som den foreliggende.

På baggrund af menneskerettighedsdomstolens praksis på beslægtede områder lægger Rigspolitiet imidlertid til grund, at de to udlændinge var under dansk jurisdiktion efter konventionens artikel 1 på det tidspunkt, hvor den afghanske politichefs – efter dansk ret uberettigede – magtanvendelse fandt sted ombord på [flyet].

Rigspolitiet har i den forbindelse lagt vægt på, at der var [et større antal] danske polititjenestemænd ombord på flyet, at to danske polititjenestemænd under forløbet påførte den ene udlænding plasticstrips om håndleddene på opfordring fra den afghanske politichef, og at den ene af disse polititjenestemænd lavede et håndledstryk på udlændingen samtidig med, at den anden polititjenestemand løftede udlændingen let mod dennes vilje.

Det er også Rigspolitiets vurdering, at danske myndigheders jurisdiktion i forhold til de to udenlandske mænd – på baggrund af praksis fra menneskerettighedsdomstolen – må anses for ophørt fra det øjeblik, hvor de afghanske polititjenestemænd førte de to udlændinge ud af flyet med magt.

Rigspolitiets efterfølgende vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly indeholder i pkt. "3.8. Jurisdiktion" en beskrivelse af, hvornår udlændinge må anses for at være under dansk jurisdiktion, som er i overensstemmelse hermed.

2.3.3. Rigspolitiet har vurderet, at den afghanske politichefs handlinger ombord på flyet i Kabul Lufthavn må anses for at være nedværdigende behandling omfattet af artikel 3 i menneskerettighedskonventionen.



Rigspolitiet har i den forbindelse henvist til bl.a. menneskerettighedsdomstolens dom af 28. september 2015 i sagen Bouyid mod Belgien.

2.3.4. Rigspolitiet har anført, at det følger af menneskerettighedskonventionens artikel 3 sammenholdt med konventionens artikel 1, at staten har en positiv pligt til at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at personer, der er under statens jurisdiktion, ikke udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Statens positive forpligtelser må imidlertid ifølge Rigspolitiet ikke fortolkes på en sådan måde, at de pålægger staten en uforholdsmæssig byrde, og skal vurderes i forhold til situationen på det pågældende tidspunkt, herunder på baggrund af den viden, staten havde eller burde have haft.

Efter Rigspolitiets opfattelse følger det af menneskerettighedsdomstolens praksis om konventionens artikel 3 på beslægtede områder, at det beror på en konkret vurdering, om der kan antages at have været en positiv forpligtelse for danske polititjenestemænd til at gribe ind over for den afghanske politichef. I denne vurdering vil det efter Rigspolitiets opfattelse være afgørende, om den afghanske politichefs magtanvendelse kan siges at være sket med det danske politis viden, accept eller bistand.

Rigspolitiet har vurderet, at der ikke kan udledes nogen forpligtelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for dansk politi til at gribe ind i den givne situation.

Det er således Rigspolitiets opfattelse, at de pågældende danske polititjenestemænd i den konkrete sag ikke har handlet i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 3.

Rigspolitiet nævner i den forbindelse, at der intet er i forklaringerne fra de involverede polititjenestemænd, der peger på, at de danske polititjenestemænd på forhånd skulle have været vidende om eller have accepteret, at der ville blive foretaget konventionsstridige handlinger.

Det må endvidere efter Rigspolitiets opfattelse lægges til grund, at påførelsen af strips ikke skete med henblik på at fremme den afghanske politichefs konventionsstridige handlinger, men med henblik på at gennemføre udsendelsen.

Rigspolitiet har endvidere anført, at der heller ikke på andet grundlag kan antages at have foreligget en pligt for de pågældende polititjenestemænd til at gribe ind over for den afghanske politichefs handlinger. Rigspolitiet har i den forbindelse bl.a. oplyst følgende:

”Der må efter Rigspolitiets opfattelse antages i et vist omfang at bestå en pligt for polititjenestemænd til at gribe ind over for uberettiget magtanvendelse foretaget af et fremmed lands myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af en udsendelse.

Ved vurderingen af, om en sådan handlepligt kan antages at bestå, må der foretages en afvejning mellem på den ene side karakteren af den uberettigede magtanvendelse og på den anden side den mulige sikkerhedsrisiko for dansk politi og for udlændingen, hvis dansk politi griber ind over for magtanvendelsen.

Det bemærkes hertil generelt, at dansk politi, når de opholder sig på et fremmed lands territorium, befinder sig i en udsat situation, hvor indblanding i et andet lands myndighedsudøvelse potentielt vil kunne udgøre en sikkerhedsmæssig trussel mod både udlændingene og de danske polititjenestemænd. En indblanding fra danske polititjenestemænd i en konkret konflikt mellem hjemlandets myndigheder og deres egne statsborgere vil kunne eskalere konflikten, da det ville kunne blive opfattet som en anfægtelse af hjemlandets autoritet.

I udsendelsessager står dansk politi således jævnlige i risikofyldte situationer, når overdragelsen af de udsendte skal gennemføres. Som eksempler herpå kan nævnes, at dansk politi er blevet mødt af tungt bevæbnet politi i hjemlandene, der sigter våbnene mod dem og tager ladegreb under overdragelsen, ligesom der er eksempler på, at dansk politi har været tilbageholdt i flere timer og dage, indtil accepten på modtagelse eller afvisning har fundet sted.

Det må efter Rigspolitiets opfattelse bero på en konkret afvejning mellem på den ene side karakteren af den uberettigede magtanvendelse og på den anden side risikoen for de involverede danske polititjenestemænd, om der kan antages at bestå en pligt for de danske polititjenestemænd til at gribe ind på stedet.

Havde den uberettigede magtanvendelse antaget en alvorligere karakter og et større omfang, ville dansk politi således efter en konkret vurdering af sikkerhedshensynet til dem selv og den pågældende udlænding kunne have haft en videregående handlepligt, herunder ved at forsøge at bringe det uretmæssige forhold til ophør eller afbryde udsendelsen.”

Rigspolitiets efterfølgende vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly indeholder i pkt. ”3.15. Tortur eller anden nedværdigende behandling begået af destinationslandets myndigheder” med tilhørende ”Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet” retningslinjer, som er i overensstemmelse med det anførte.

2.3.5. Endelig har Rigspolitiet anført, at der må antages at bestå en pligt for politiet til at underrette udlændingemyndighederne, når man i forbindelse med en udsendelse bliver opmærksom på forhold som i den foreliggende sag.

Hvis danske polititjenestemænd i forbindelse med en udsendelse observerer handlinger, der er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller handlinger, som efter en konkret vurdering kompromitterer hensigten om en værdig udsendelse, består der således efter Rigspolitiets opfattelse en forpligtelse til at indrapportere dette til nærmeste ledelse, således at danske myndigheder kan overveje, om en konkret hændelse bør føre til diplomatiske drøftelser med det pågældende land.

I overensstemmelse hermed orienterede Rigspolitiet i umiddelbar forlængelse af [udsendelsen] telefonisk Udlændinge- og Integrationsministeriet, ligesom politiet efterfølgende udarbejdede en redegørelse herom.

Rigspolitiets efterfølgende vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly indeholder i pkt. "3.15. Tortur eller anden nedværdigende behandling begået af destinationslandets myndigheder" med tilhørende "Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet" retningslinjer, som er i overensstemmelse med det anførte.

2.3.6. Jeg er enig med Rigspolitiet i, at de danske myndigheder på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke kunne antages at vide eller burde vide, at den afghanske politichef ville handle, som han gjorde i flyet.

Herudover er jeg enig med Rigspolitiet i, at der ikke ses at være praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om hændelser svarende til dem, der fandt sted under den konkrete udsendelse. Så vidt ses har domstolen således ikke forholdt sig til spørgsmålet om jurisdiktion efter artikel 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i tilsvarende sager.

Jeg har på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets konkrete vurdering af, at de to udlændinge var under de danske myndigheders jurisdiktion efter artikel 1 i konventionen.

Hvis det lægges til grund, at udlændingene var under de danske myndigheders jurisdiktion, var udlændingene omfattet af beskyttelsen mod bl.a. nedværdigende behandling i menneskerettighedskonventionens artikel 3.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har så vidt ses ikke forholdt sig til den udsendende stats eventuelle forpligtelser efter konventionens artikel 3 i sager om tvangsmæssig udsendelse, hvor gennemførelsen af udsendelsen

er så fremskreden, at destinationslandets myndigheder i en grad som i den foreliggende sag har kontrol over udlændingene og den samlede situation. Herunder er der – så vidt ses – ikke taget stilling til, i hvilket omfang hensynet til bl.a. ledsagernes sikkerhed kan indgå i en vurdering af omfanget af den udsendende stats forpligtelser, og i givet fald af udstrækningen af polititjenestemændenes eventuelle handlepligt.

Jeg er enig med Rigspolitiet i, at det følger af domstolens praksis inden for andre områder end udsendelsesområdet, at statens positive forpligtelser ikke må fortolkes på en sådan måde, at de pålægger staten en uforholdsmæssig byrde, og i øvrigt skal vurderes i forhold til situationen på det pågældende tidspunkt, herunder på baggrund af den viden, som staten havde eller burde have haft.

Stater vil således bl.a. kunne ifalde ansvar, hvis dens myndigheder har undladt at træffe rimelige foranstaltninger med henblik på at imødegå en risiko for privates mishandling af andre private, og myndighederne var eller burde have været bekendt med denne risiko. Jeg henviser til Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 4. udgave (2017), s. 314, hvor der bl.a. henvises til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 23. november 2010, i klagesag P.F. og E.F. mod Storbritannien.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets vurdering af de faktiske forhold under overdragelsen af udlændingene, herunder vurderingen af risikoen for de danske polititjenestemænds og udlændingenes sikkerhed, hvis de havde grebet ind over for den lokale politichef.

På den baggrund har jeg endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets vurdering af, at polititjenestemændene – og dermed den danske stat – i den konkrete situation ikke tilsidesatte forpligtelser efter artikel 3.

Jeg har herefter ikke grundlag for at udtale kritik af Rigspolitiets vurdering af politiets forpligtelser i den konkrete situation eller af politiets overholdelse af disse forpligtelser.

Herudover giver Rigspolitiets vurdering af politiets forpligtelse til at underrette relevante myndigheder efter eventuelle observationer under en ledsaget udsendelse mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg har noteret mig, at Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly, pkt. "3.8. Jurisdiktion", som nævnt ovenfor under punkt 2.3.2., indeholder en beskrivelse af, hvornår udlændinge må anses for at være under dansk jurisdiktion.

Endelig har jeg – som også nævnt under pkt. 2.3.4 og 2.3.5 ovenfor – noteret mig, at retningslinjerne i vejledningens pkt. ”3.15. Tortur eller anden nedværdigende behandling begået af destinationslandets myndigheder” med tilhørende ”Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet” svarer til den retsopfattelse, som Rigspolitiet har givet udtryk for i udtalelsen af 21. september 2017.

### **3. Medicin til A under udsendelsen**

**3.1.** Om medicin til A under udsendelsen har Rigspolitiet bl.a. oplyst, at der foreligger dokumentation i sagen for, at A var ordineret medicin. (...)

Politiet modtog ikke på noget tidspunkt oplysninger om, hvilken medicin A var ordineret.

...

Rigspolitiet har herudover oplyst følgende:

”Rigspolitiet kan generelt oplyse, at det er den ledsagende læges opgave at bistå udlændingene under udsendelsen, hvis der af helbreds-mæssige årsager opstår behov herfor. Det er lægens beslutning, om der skal gives medicin. Det ledsagende politipersonale har ingen indflydelse herpå.

Eventuel anvendelse af medicinering/udlevering af medicin under en udsendelse vil således alene ske efter en sundhedsfaglig vurdering af det deltagende sundhedsfaglige personale. Det ledsagende politipersonale kan dog på egen hånd administrere udlevering af på forhånd lægeordineret medicin i form af piller til en udlænding under udsendelsesforløbet. Det er i den forbindelse frivilligt, om udlændingen vil modtage medicinen.

Politipersonale, der ledsager en udlænding ud af landet, skal under hele udsendelsesforløbet være opmærksom på den ledsagede udlændings helbreds-mæssige forhold.

Det er Rigspolitiets samlede vurdering, at det ledsagende politipersonale ikke har tilbudt lægeordineret medicin til A (...).

Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at det i en udsendelsessag skal stå klart, hvem der administrerer en udlændings medicin, herunder hvem der er ansvarlig for afhentning, og hvem der administrerer udlevering under udsendelsen.

Det er samtidig Rigspolitiets opfattelse, at dokumentationen i den konkrete sag vedrørende den lægeordnede medicin, (...), er mangelfuld, og at det bl.a. burde have fremgået nærmere af sagen, hvilken medicin der var tale om, hvor medicinen blev anbragt, om udlændingen havde adgang til medicinen, samt om udlændingen var bekendt med, hvor medicinen var anbragt under udsendelsen.

Nordsjællands Politi vil over for det politipersonale, der medvirker til ledsagede udsendelser, indskærpe vigtigheden af, at det ledsagende politipersonale er opmærksom på eventuel medbragt og andet lægeordnet medicin i forbindelse med en ledsaget udsendelse, herunder at der skal være fuld klarhed over, hvem der har ansvaret for at administrere medicinen, og at alle relevante sagsskridt i den forbindelse skal dokumenteres.

Rigspolitiet vil endvidere overveje, om der i forbindelse med revision af retningslinjerne for ledsagede udsendelser skal fremgå et mere detaljeret afsnit om de ledsagende politipersonales forpligtelser i forbindelse med medicinudlevering og dokumentation heraf.”

**3.2.** Jeg er enig med Rigspolitiet i, at dokumentationen vedrørende den lægeordnede medicin er mangelfuld.

Jeg er også enig i, at det burde have fremgået nærmere af sagen, hvilken medicin der var tale om, hvor medicinen blev anbragt, om udlændingen havde adgang til medicinen, og om udlændingen var bekendt med, hvor medicinen var anbragt under udsendelsen.

Som følge af den mangelfulde dokumentation og manglende klarhed om ansvarsfordelingen mellem det ledsagende personale og A for administration af medicin har jeg ikke mulighed for at vurdere, om det var en fejl, at A ikke fik udleveret medicin under udsendelsen.

På baggrund af det oplyste om Nordsjællands Politis generelle opfølgning på den konkrete sag – og oplysningerne om Rigspolitiets overvejelser om et mere detaljeret afsnit om det ledsagende politipersonales forpligtelser i forbindelse med medicinudlevering og dokumentation heraf – giver den konkrete sag mig ikke anledning til yderligere.

Jeg har i forlængelse heraf noteret mig, at pkt. ”3.11. Udlevering af medicin samt dokumentation” i Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly bl.a. indeholder nærmere retningslinjer for ansvar for administration af medicin og dokumentation herfor.

#### **4. Magtanvendelse ved ombordstigning på flyet i Hans Christian Andersen Airport**

**4.1.** Det fremgår af min medarbejders observationer og udsendelsesrapporten af [dato] 2017 vedrørende [specifik udlænding], ”*Rapport (...): Udsendelsesrapport*”, at [udlændingen] – efter at ombordstigningen var påbegyndt – gjorde fysisk modstand, og at [udlændingens] ledsagere derfor anvendte magt over for [udlændingen].

Det fremgår endvidere, at den påbegyndte ombordstigning ikke blev gennemført med det samme, da risikovurderingen af flyet ikke var gennemført. [Udlændingen] ventede derfor i en periode på mellem 9 og 13 minutter på at komme ombord på flyet, og politiet anvendte i denne periode magt over for [udlændingen].

**4.2.** Rigspolitiet har i sin udtalelse herom oplyst følgende:

”Det er Rigspolitiets opfattelse, at flyet skal være klargjort forinden ombordstigning, herunder at risikovurderingen tillige skal være afsluttet. Dette fremgår også af den taktiske plan af [dato] 2017, hvor det under pkt. 3.4 fremgår, at der foretages risikovurdering på flyet *forinden* ombordstigning.

Risikovurderingen burde således have været afsluttet, inden politiet påbegyndte ombordstigningen af [udlændingen], hvorved tidsrummet for den udøvede magtanvendelse kunne være afkortet.

Det kan i øvrigt oplyses, at politiet under debriefingen efter [udsendingen] til Afghanistan var opmærksom på og enige om, at ombordstigning på flyet ikke burde være påbegyndt, forinden risikovurderingen var afsluttet.

Nordsjællands Politi vil fortsat i den taktiske befaling for fremtidige udsendinger anføre, at ombordstigning først kan påbegyndes, når risikovurderingen er fuldført. Samtidig vil det blive indskærpet under den forudgående briefing af det udsendende politipersonale, forinden en udsending indledes.”

**4.3.** Jeg er enig med Rigspolitiet i, at risikovurderingen burde have været foretaget, inden ombordstigningen blev iværksat, og at dette kunne have forkortet magtanvendelsen under ombordstigningen.

I lyset af oplysningerne om, at det fortsat vil fremgå af taktiske befalinger for fremtidige udsendinger, at risikovurderingen skal være foretaget inden om-

bordstigning – og til, at dette vil blive indskærpet under den forudgående briefing af det udsendende politipersonale, inden en udsendelse indledes – foretager jeg mig ikke yderligere på dette punkt.

---

Jeg har orienteret Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om sagen.

Jeg vil herudover lægge en nyhed om sagen på min hjemmeside. (...)

Jeg gør desuden opmærksom på, at tidligere modtagere af (delvise) afslag på anmodning om aktindsigt i min sag vil blive orienteret om sagens afslutning inden for kort tid.



## Sagsfremstilling

Den [dato] og [den følgende dag] 2017 deltog to af mine medarbejdere i Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjællands ledsagede udsendelse af [et antal udlændinge].

Den 25. maj 2017 bad jeg Rigspolitiet om at forholde sig til følgende spørgsmål:

### **”Hændelser i Kabul Lufthavn**

Efter at [flyet] med udlændingene ombord landede og stod stille i Kabul Lufthavn, observerede mine medarbejdere, at bl.a. en afghansk myndighedsperson steg ombord på flyet.

Efter at [et antal udlændinge] havde forladt flyet, observerede mine medarbejdere endvidere, at der opstod tumult i forbindelse med, at den afghanske myndighedsperson ville have de sidste to (...), B og C (udl.nr. (...)), til at forlade flyet.

Af notat om '(...)udsendelse til Afghanistan den [dato] 2017', som blev afleveret til ombudsmanden den [dato] 2017, fremgår bl.a. følgende:

'...

Politichefen bød herefter de øvrige afghanere velkommen og forsøgte at orientere om fremtidige muligheder for arbejde og ophold i Afghanistan.

[Et antal udlændinge] efterkom efterfølgende politichefens opfordring til at forlade flyet frivilligt, mens de sidste to [udlændinge] blev hjulpet ud af flyet ved anvendelse af magt udøvet af tilkaldt afghansk politi.

...'

Af udsendelsesrapport af [dato] 2017 vedrørende C, '*Rapport (...) udsendelse Kabul / udlænding med retur*', som blev afleveret til ombudsmanden den [dato] 2017, fremgår bl.a. følgende:

'...

Efter at dette havde stået på i et stykke tid, forlod [et antal] af de ombordværende udlændinge kl. 0415 frivilligt flyet, men vores udlænding nægtede at rykke sig fra sin plads og sad nu passivt i sit flysæde 29F.

Den afghanske general rettede nu direkte henvendelse til udlændingen og sagde på farsi, hvad der for undertegnede opfattedes som en anmodning om frivilligt at rejse sig og forlade flyet. Dette blev gentaget

flere gange, uden at udlændingen gav anledning til at ville rejse sig frivilligt eller frivilligt at ville forlade flyet.

Der udbrød nu højlydt skænderi mellem udlændingen og den afghanske general, hvilket resulterede i, at generalen tog fat i udlændingen i et forsøg på at rejse ham op, uden at dette lykkedes. Der opstod nu et mindre tumult parterne imellem, hvorunder generalen tildelte 2-3 dask med flad hånd på udlændingens kind. Som resultat af dette gav udlændingen, sig selv, yderligere 2-3 dask i ansigtet imens han højlydt råbte og skreg, som var det i forargelse.

Herefter vendte generalen sig om mod undertegnede, der stod ca. 2 meter derfra, og med fagter indikerede generalen, at han ønskede bistand til at få udlændingen ilagt håndjern.

Undertegnede, der var i besiddelse af 2 x plasticstrips, ilagde kl. 0420 udlændingen plasticstrips bag på ryggen med assistance fra pa. D, som sad på sædet bag ved udlændingen. Udlændingen som fortsat sad i sit flysæde, ydede nu fysisk modstand igen, hvorfor undertegnede lavede et håndledstryk og pa. D løftede let på udlændingen, således at det var muligt at anlægge plasticstrips, fungerende som håndjern.

Generalen fik udleveret udlændingens hvide pose (m. diverse effekter, genparter af forkyndelser, 540 kr. og 200 euro) mhp. senere udlevering til udlændingen.

Samtidig ankom 2 afghanske menige betjente, som nu tog fat i udlændingen, som igen sad tilbage i sit sæde, og løftede ham af flyet.

...'

Af udsendelsesrapport af [dato] 2017 vedrørende B, '*Rapport (...): Udsendelsesrapport*', som blev afleveret til ombudsmanden den [dato] 2017, fremgår bl.a. følgende:

'...

Kl. 0425 blev B ført ud af flyveren af Afghansk politi og accepteret af de afghanske myndigheder. I forbindelse med dette, blev han af en for mig ukendt uniformeret embedsmand, tildelt 3 slag i ansigtet med flad hånd, hvorefter han blev ført ud af flyveren af 2 uniformerede politifolk.'

Det fremgår således af mine medarbejders observationer og det tilsendte materiale, at den afghanske myndighedsperson – i hvert fald –

tildelte C '2-3 dask med flad hånd på udlændingens kind' og B '3 slag i ansigtet med flad hånd'.

Det fremgår endvidere, at også dansk politi anvendte magtmidler over for C, efter at flyet var landet i Kabul Lufthavn.

De nævnte hændelser i Kabul Lufthavn rejser nogle spørgsmål, som jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at forholde sig til:

- a) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at redegøre for, hvornår i forløbet danske myndigheders jurisdiktion i forhold til B og C efter Rigspolitiets opfattelse må anses for ophørt, herunder med hensyn til danske forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Jeg beder endvidere Rigspolitiet om at redegøre for, om der under overdragelsesforløbet på afghansk territorium har været perioder, hvor både danske og afghanske myndigheder kunne udøve jurisdiktion for de to personers vedkommende.
- b) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at forholde sig til, om dansk politi efter dansk ret var beføjet til at anvende magt over for C, efter at flyet var landet og stod stille i Kabul Lufthavn.
- c) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at redegøre for, efter hvilke retningslinjer i dansk ret dansk politi kan udøve magt på en anden stats territorium over for udlændinge, som dansk politi er i færd med at tvangsudsende.
- d) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at oplyse, om der findes retningslinjer for, hvordan dansk politi under tvangsudsendelser skal handle i situationer, hvor destinationslandets myndigheder i forbindelse med en tvangsudsendelse behandler en udlænding på en måde, der rejser spørgsmål i forhold til f.eks. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- e) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at redegøre for, hvilke muligheder dansk politi i den konkrete situation – og med henblik på at beskytte B og C – havde for at reagere over for den afghanske myndighedspersons magtanvendelse mod B og C. Jeg beder endvidere om, at Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter forholder sig til, om dansk politi burde have reageret, herunder grebet ind over for den afghanske myndighedsperson på stedet.
- f) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at redegøre for, om dansk politi burde have afbrudt eller forsøgt at afbryde

tvangsudsendelsen af B og C, efter at den afghanske myndigheds-person anvendte magt over for B og C. Jeg beder endvidere Rigspolitiet om at redegøre for, om dansk politi burde have forsøgt at gennemføre andre afhjælpningsforanstaltninger end en afbrydelse af tvangsudsendelsen.

- g) Jeg beder Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at udtale sig om, hvorvidt dansk politi har eller burde have underrettet de danske udlændingemyndigheder om hændelsen i Kabul Lufthavn, således at udlændingemyndighederne fremadrettet kan inddrage denne viden i forbindelse med deres afgørelser på området.

Jeg beder om, at Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter i besvarelsen af disse spørgsmål, navnlig litra a, e, f og g, i relevant omfang forholder sig til folkeretten og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Jeg beder endvidere om, at Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter sammen med udtalelsen vedlægger en kopi af samtlige sagsakter vedrørende forløbet under udsendelsen i Kabul Lufthavn.

### **Medicin til A under udsendelse**

[Det fremgår af sagen, at udlændingen A dagligt indtog medicin.]

...

(...) Min medarbejder observerede dog på intet tidspunkt under udsendelsen, at A faktisk blev tilbudt at indtage den medicin, som A ifølge [sagens oplysninger] burde indtage.

...

På baggrund af det anførte beder jeg Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at oplyse, om A på tidspunktet for udsendelsen modtog ordineret medicin, og i givet fald hvornår politiet modtog præcise oplysninger om den ordinerede medicin.

Jeg beder derudover Rigspolitiet om at oplyse, om politiet i løbet af udsendelsen tilbød A eventuel ordineret medicin. Såfremt A var ordineret medicin, og politiet ikke tilbød A at indtage denne medicin, beder jeg endvidere Rigspolitiet om at forholde sig til spørgsmålet.

### **Magtanvendelse ved ombordstigning på fly i Hans Christian Andersen Lufthavn.**

I forbindelse med ombordstigningen på [flyet] i Hans Christian Andersen Lufthavn observerede min medarbejder, at en udlænding – (...) – efter at ombordstigningen var iværksat, lå på den øverste afsats på trappen op til flyet og i den lille gang bagerst i flyet i ca. 13 minutter.

Mens [udlændingen] lå her, anvendte politiet magt over for [udlændingen], da [udlændingen] ydede modstand mod ombordstigningen. Min medarbejder fik under udsendelsen oplyst, at [udlændingens] ledsagere i situationen ikke kunne fuldføre ombordstigningen med det samme, da der samtidig blev foretaget en risikovurdering (APV) på flyet.

Af den taktiske plan af [dato] 2017 for udsendelsen til Kabul med (...) fly, som jeg modtog den [dato] 2017, fremgår bl.a. følgende:

#### **'3.1 Udsendelsen.**

...

##### **Briefing**

...

Pa. E briefer i forhold til Backup teamets rolle og sikkerhedsmæssige forhold i forhold til transport, ombordstigning, under flyvningen, ankomst og det forhold, at en eller flere udlændinge kunne blive afvist af de afghanske myndigheder.

...

#### **3.2 Opgave for enkeltmand.**

...

F foretager risikovurdering på flyet forud for ombordstigning og afgang med bistand fra G.

...

#### **3.4 Forberedelse til flyrejsen**

...

Der foretages en risikovurdering (APV) på flyet forinden ombordstigning, som iværksættes når kaptajnen giver operationslederen grønt lys. Udlændingene følges op i flyet en af gangen af det respektive ansvarlige hold efter backup teamets nærmere anvisning.'

...

### '3.10 Risikovurdering.

...

F og G sikrer, at risikovurdering af flyet er foretaget inden ombordstigning, udarbejder skriftlig vurdering til den operationelle leder.

...'

Af udsendelsesrapport af [dato] 2017 vedrørende (...), '*Rapport (...): Udsendelsesrapport*', som blev afleveret til ombudsmanden den [dato] 2017, fremgår bl.a. følgende:

'...

Kl. 1615 ankom vi til Beldringe lufthavn. Da [udlændingen] havde været helt rolig under køreturen, fik [udlændingen] sine sko på. Efter at [udlændingen] var blevet kontrolleret af sikkerhedspersonalet gik vi ombord.

Ved ombordstigningen ca. kl. 1630 begyndte [udlændingen] at gøre modstand, ved at stoppe op og [udlændingen] forsøgte at kaste sig ned på asfalten, samtidig med at [udlændingen] råbte højt. Grundet dette blev [udlændingen] båret op ad trappen på flyveren af H, I der løftede [udlændingens] ben, J styrede overkroppen mens undertegnede løftede i transportbæltet. Da vi kom op ad trappen blev vi bedt om at vente i pantryet, idet flyveren ikke var blevet sikkerhedskontrolleret.

Mens vi ventede, blev [udlændingen] lejret på højre side, og ilagt hjelm af J og undertegnede lagede knæfiksering.

Efter ca. 5 minutter fik vi lov til at komme ind i flyveren, og [udlændingen] blev placeret ved at H og I satte [udlændingen] ned så [udlændingen] stod på benene, således at J og undertegnede kunne sætte [udlændingen] ned på sæde nr. 31 b, med J på [udlændingens] højre side og undertegnede på [udlændingens] venstre side, mens K og H sad lige bag ved [udlændingen].

Kl. 1639 sad vi på sæderne, og undertegnede kontrollerede alle [udlændingens] fikseringsremme der alle sad korrekt. [Udlændingen] kastede sig frem i sædet mens [udlændingen] råbte højt.

...'

Det fremgår således af min medarbejders observationer og udsendelsesrapporten af [dato] 2017 vedrørende [udlændingen], '*Rapport (...): Udsendelsesrapport*', at [udlændingen] – efter at ombordstigningen var iværksat – gjorde fysisk modstand, og at [udlændingens] ledsagere derfor anvendte magt over for [udlændingen].

Det fremgår endvidere, at ombordstigningen ikke gennemførtes med det samme, da risikovurderingen (APV) af flyet ikke var gennemført. [Udlændingen] ventede derfor i en periode på mellem 9 og 13 minutter på at komme ombord på flyet, og politiet anvendte i denne periode magt over for [udlændingen].

På baggrund af det anførte beder jeg Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter om at forholde sig til, om risikovurderingen (APV) af flyet og ombordstigningen af [udlændingen] burde være tilrettelagt på en sådan måde, at den periode, hvor der blev anvendt magt over for [udlændingen], var blevet kortere.”

Rigspolitiet udtalte i brev af 21. september 2017 bl.a. følgende:

**”Politiets gennemgang af [udsendelsen] til Afghanistan den [dato] og [den følgende dag] 2017**

Fra den [dato] til [den følgende dag] 2017 gennemførte Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjælland (UCN), en udsendelse af [et antal] formodede afghanske statsborgere fra Danmark til Afghanistan med et (...) fly. Folketingets Ombudsmand, der i medfør af udlændingelovens § 30 a deltog i udsendelsen, har ved brev af 25. maj 2017 anmodet Rigspolitiet om at forholde sig til en række spørgsmål vedrørende udsendelsen.

I det følgende vil Rigspolitiet gennemgå sagens relevante faktiske omstændigheder samt det relevante retsgrundlag.

Indledningsvis bemærkes, at oplysningerne i denne besvarelse bør behandles som fortrolige, idet det er Rigspolitiets vurdering, at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande, jf. principperne i offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Rigspolitiet har konkret vurderet, at en offentliggørelse af oplysninger vedrørende den afghanske politichefs magtanvendelse i flyet i Kabul Lufthavn, der efter dansk ret må anses for uberettiget, vil kunne skade samarbejdet med de afghanske myndigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at de afghanske myndigheder via diplomatiske kanaler er underrettet om episoden, og at den afghanske politichef ikke længere er ansat.

### 1. Det faktiske forløb

[Flyet] ankom til Kabul Lufthavn den [datoen efter afrejsen] 2017 kl. 07.15 (kl. 03.45 dansk tid). Ombord på flyet var [antal] formodede afghanske statsborgere, heraf (...). Ombord på flyet var også [et større antal] danske polititjenestemænd, to repræsentanter fra ombudsmanden (som led i tilsynet med tvangsmæssige udsendelser), en repræsentant fra den svenske ombudsmandsinstitution (som observatør), en læge, en tolk samt en repræsentant fra Udenrigsministeriet (som observatør).

Ved ankomsten til Kabul tog repræsentanter fra de afghanske myndigheder, herunder chefen for det afghanske grænsepoliti, imod flyet. Politichefen kom ombord (...). Dernæst præsenterede politichefen sig kollektivt for de øvrige (...) formodede afghanske statsborgere, ligesom han kollektivt orienterede dem om deres muligheder for arbejde og ophold i Afghanistan. [Et antal] afghanere efterkom herefter politichefens opfordring til at forlade flyet frivilligt. To af [udlændingene], B og C, ønskede imidlertid ikke at forlade flyet frivilligt, hvilket indledningsvis medførte et ophidset skænderi mellem politichefen og de to formodede afghanske statsborgere.

På grundlag af notitser udarbejdet af en række af de deltagende polititjenestemænd må det lægges til grund, at politichefen herefter gjorde brug af magtanvendelse, som ikke ville have været berettiget, hvis dansk politi havde handlet på samme måde ved varetagelsen af en politiforretning i Danmark. Der er ikke fuldstændig overensstemmelse mellem polititjenestemændenes observationer, men der er umiddelbart enighed om, at politichefen – i hvert fald – tildelte C to til tre dask med flad hånd på kinden og B tre slag i ansigtet med flad hånd. C og B er ikke blevet afhørt om episoden. Der foreligger derfor ikke notitser om deres opfattelse af hændelsesforløbet.

Under episoden påførte to danske polititjenestemænd C plasticstrips om håndleddene på anmodning fra den afghanske politichef. C satte sig til modværg. Den ene polititjenestemand lavede derfor et håndledstryk på



C samtidig med, at den anden polititjenestemand løftede let på C mod dennes vilje. Herefter kom øvrig afghansk politi ombord på flyet og førte C og B ud af flyet med magt.

Den danske delegation forlod flyet kl. 04.45 (dansk tid). To danske polititjenestemænd og tolken blev eskorteret ind til et kontor i lufthavnsbygningen. Her var også repræsentanter fra Den Danske Ambassade i Kabul til stede.

På kontoret overdrog den danske delegation diverse papirer, herunder identitetspapirer på de enkelte afghanere, til det afghanske Ministerium for Flygtninge og Repatriering. Herefter blev de enkelte afghanere accepteret af de afghanske myndigheder.

Sikkerhedssituationen i lufthavnsbygningen blev løbende forværret på grund af de udsendte afghaneres højlydte utilfredshed, hvorfor chefen for det afghanske grænsepoliti sikrede, at den danske delegation blev eskorteret tilbage til flyet.

Den danske delegation var tilbage på flyet kl. 06.00 (dansk tid). Inden flyafgang vendte den afghanske politichef tilbage til flyet sammen med en af udlændingene og en repræsentant fra Den Danske Ambassade. Baggrunden var, at den pågældende udlænding, C, alligevel ikke kunne identificeres som afghansk statsborger.

Flyet forlod kort tid efter Kabul Lufthavn. På flyet blev C (...) tilset af den tilstedeværende læge. Lægen konstaterede, at C havde mindre fysiske skader i form af en blodudtrædning på overkroppen samt diskrete rifter på indersiden af begge albuer. Ingen af disse skader krævede lægelig opfølgning. Det blev endvidere bemærket, at C's t-shirt var lettere iturevet ved kraven.

...

*Den magtanvendelse, som blev anvendt af de afghanske myndigheder*  
Rigspolitiet har modtaget en redegørelse fra Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjælland, på baggrund af notitser fra 11 danske polititjenestemænd og fra den deltagende tolk i anledning af episoden ombord på flyet i Kabul Lufthavn. Det fremgår af notitserne, at der forud for afghansk politis magtanvendelse opstod en højlydt diskussion samt råben mellem chefen for det afghanske grænsepoliti, C og B, idet C og B ikke frivilligt ville forlade flyet.

For så vidt angår selve magtanvendelsen fremgår følgende af notitserne (det bemærkes, at der er tale om et sammendrag af notitserne):

- C sad på række 29, sæde E, og B sad på række 31, sæde B.
- En polititjenestemand, som befandt sig bagerst i flyet, ca. en meter fra politichefen, og hvis udsyn delvist var dækket af den afghanske politichefs ryg, har oplyst, at politichefen tog fat i C i et forsøg på at få ham til at rejse sig op fra flysædet. Der opstod på den baggrund tumult mellem de to parter, hvorunder politichefen tildelte C to til tre dask med flad hånd på kinden, hvilket afstedkom, at C tildelte sig selv yderligere to til tre dask i ansigtet, imens han råbte og skreg. Derefter vendte politichefen sig mod den danske polititjenestemand og indikerede med fagter, at han ønskede hjælp til at ilægge C håndjern. Idet C satte sig fysisk til modværge lavede polititjenestemanden et håndledstryk på C, og en anden polititjenestemand løftede let på C, således at det var muligt at påføre C plasticstrips. Samtidig kom to menige afghanske politimænd og tog fat i C og løftede C ud af flyet. Politichefen havde forinden fået udleveret en hvid pose med C's effekter – herunder genparter af forkyndelser, 540 kr. og 200 euro med henblik på efterfølgende udlevering til C. Under tumulten bemærkede polititjenestemanden ikke, at der var andre afghanske betjente til stede i den bagerste del af flyet udover politichefen på trods af, at politichefen gentagne gange lavede fagter frem i flyet og råbte, som om han kaldte efter nogle menige betjente til fysisk at bistå ham med at få C ført ud af flyet med magt. Disse betjente ankom først kort tid efter, at C var påført plasticstrips og igen sad ned i flysædet og fortsat nægtede at forlade flyet. Efter polititjenestemandens opfattelse kom disse afghanske betjente fra den forreste del af flyet.
- Vedrørende B har polititjenestemanden oplyst, at han stod to til tre rækker væk og havde et forholdsvist dårligt udsyn til episoden, idet flere personer dækkede for hans udsyn. Han fornemmede dog, at B på samme måde som C ikke ønskede at forlade flyet frivilligt, hvorefter der opstod tumult mellem B og politichefen, hvorunder politichefen gav B to til tre dask med flad hånd på B's kinder. Endvidere slog politichefen en enkelt gang mod B's venstre kind med knyttet hånd, dog uden at ramme rent. Derefter blev B ført ud af flyet.
- En polititjenestemand, som befandt sig på rækken bagved C, har oplyst, at politichefen tildelte C fire til seks kraftfulde slag i hovedet/ på overkroppen – herunder blev nogle af slagene tildelt med en plasticpose med ukendt indhold. Da C fortsat ikke ville forlade flyet, tilkendegav politichefen med fagter og råben, at han ønskede C ilagt håndjern. På baggrund deraf pålagde polititjenestemanden og en

kollega C plasticstrips. Derefter tilkaldte politichefen to til tre afghanske politimænd, der indledningsvist bar eller slæbte C over sæderækken og derefter førte ham ud af flyet.

Vedrørende B har polititjenestemanden oplyst, at politichefen tildelte B fire til fem kraftige slag i hovedet og på overkroppen, herunder ved brug af en plasticpose ved flere af slagene. Efterfølgende tilkaldte politichefen ved råben to til tre afghanske politimænd, der med magt fjernede B fra flysædet og førte ham ud af flyet.

- En polititjenestemand, som befandt sig midt i flyet og havde frit udsyn til episoden, har oplyst, at den afghanske politichef rev C kraftigt i håret, og at politichefen efterfølgende slog B gentagne gange i ansigtet/hovedet. Måske tre til fire gange. Polititjenestemanden kunne ikke se, om der blev slået med flad eller knyttet hånd.
- En polititjenestemand, som befandt sig på sæderækken overfor C, og hvis udsyn delvist var dækket af den afghanske politichefs ryg, har oplyst, at politichefen slog ud efter C ad flere omgange, bl.a. med en plasticpose indeholdende C's personlige effekter. C var voldsomt udadreagerende, og han sparkede og slog ud efter politichefen, slog omkring sig og skreg voldsomt. C sparkede så højt, at sparkene gik ind over sæderækken foran, hvor der sad danske polititjenestemænd. Politichefen anmodede de danske polititjenestemænd om at anvende håndjern på C, hvorefter en af de danske polititjenestemænd under assistance fra en kollega påførte C plasticstrips om håndleddene. Politichefen tilkaldte derefter to afghanske politimænd, der fulgte C ud af flyet. Den pågældende polititjenestemand angiver at have opfattet situationen sådan, at det var nødvendigt for sikkerheden på den trange plads, at der blev lagt strips på C.

For så vidt angår B slog politichefen ud efter ham, hvorefter B blev ført ud af flyet af tilkaldt afghansk politi.

- En polititjenestemand, som befandt sig på række 32, har oplyst, at den afghanske politichef truede C med knyttet næve, men at politichefen ikke slog C indledningsvist. Efterfølgende daskede eller slog politichefen dog C i hovedet med en plasticpose. Posen skønnedes ikke at indeholde noget tungt. Politichefen forsøgte derefter at trække C ud i flyets midtergang ved at tage fat i C's hår. Da dette ikke virkede, blev dansk politi anmodet om at fiksere C, hvorefter C af dansk politi blev pålagt strips om håndleddene. Derefter ankom en afghansk politimand og assisterede politichefen med at få C ud af flyet.

- En polititjenestemand, som befandt sig nogle sæder længere fremme i flyet i den modsatte side i forhold til C, har oplyst, at den afghanske politichef uden held forsøgte at trække C ud af flysædet. Politichefen slog derefter ud mod C flere gange med tilsyneladende flad hånd. Enkelte slag ramte C i ansigtet og på overkroppen. Derefter blev C fikseret med plasticstrips og ført ud af flyet af afghansk politi.
- En polititjenestemand, som befandt sig på række 31 og havde frit udsyn til episoden, har oplyst, at den afghanske politichef greb ud efter C's arm for at trække C ud i flyets midtergang. C strittede imod, hvorefter politichefen slog C med flad hånd et par gange på siden af hovedet, hvilket gjorde C endnu mere ophidset. Politichefen prøvede igen uden held at få C ud i midtergangen, hvorefter politichefen greb fat i C's hår for at få ham ud. Kort efter kom der to andre uniformerede afghanske personer med lavere rang og fik C ud ved at tage fat i hans arme og ben og trække ham ud i midtergangen. C gik herefter selv ud af flyet, imens de to afghanske politimænd havde fat i C's arme. Efterfølgende prøvede politichefen at hive B ud af flysædet, hvilket ikke lykkedes, idet B satte sig til modværg, hvorefter politichefen med flad hånd slog B to til tre gange på venstre side af ansigtet. Dette bevirkede, at B satte sig endnu mere til modværg. Politichefen slog derefter B to gange på venstre side af hovedet med knyttet hånd. Derefter kom en afghansk politimand og fik B ud af flyet. B gik selv ud af flyet, imens den afghanske politimand havde fat i hans arm.
- En polititjenestemand, som befandt sig tre rækker bagved C, har oplyst, at den afghanske politichef fór frem mod C med knyttet hånd uden at slå C. Efterfølgende slog politichefen C i hovedet én gang med en plasticpose med ukendt indhold. Slaget ramte C øverst i hovedet på venstre side og skønnedes ikke at være meget kraftigt. Derefter tilkaldte politichefen ved råben to afghanske politimænd, der slæbte C ud flyet. Hvor de to afghanske politimænd befandt sig forinden, kunne man ikke se nede bagfra i flyet.
- En polititjenestemand, som befandt sig på sæderækken foran C og havde frit udsyn til episoden, har oplyst, at politichefen først gjorde udfald mod C med knyttet hånd uden at slå C. Derefter rykkede politichefen C i kravetøj for at få ham ud af flysædet. Da dette ikke lykkedes, slog politichefen C to til tre gange i ansigtet med flad hånd og en til to gange i ansigtet med knyttet hånd. Efterfølgende slog politichefen C i ansigtet med en plasticpose indeholdende C's personlige

effekter og hev C i håret. Derefter kom det lokale afghanske politi og slæbte C ud af flyet.

- En polititjenestemand, som befandt sig på sæderækken bagved B, har oplyst, at den afghanske politichef tildelte C og B fire til seks kraftfulde slag på kroppen og i ansigtet – herunder med en plasticpose med ukendt indhold. Derefter blev C med hjælp fra dansk politi fikseret med strips og ført ud af flyet af afghanske politimænd. B blev endvidere ført ud af flyet af afghanske politimænd mod sin vilje.
- En polititjenestemand, som befandt sig skråt bagved sædet, hvor episoden mellem politichefen og B udspillede sig, og som ikke kunne se alt, hvad der skete, har oplyst, at politichefen tildelte B tre slag i ansigtet med flad hånd. Efterfølgende kom en afghansk betjent til stede, hvorefter B frivilligt forlod flyet.
- Tolken har oplyst, at C og B beskyldte politichefen for bl.a. at have modtaget penge fra Danmark og EU for at tage afghanere retur og for at være en løgner, hvilket gjorde politichefen sur, hvorefter han tilkaldte sine folk samtidig med, at han slog en af de to afghanere, som ikke ville forlade flyet.

## **2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1 og spørgsmålet om jurisdiktion**

### *Generelt om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1 og jurisdiktion*

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 1, at staterne skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i konventionens afsnit I.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række sager taget stilling til, hvad der skal forstås ved 'jurisdiktion' og konventionens rækkevidde uden for en stats eget område. Det følger af denne praksis, at EMRK primært finder anvendelse på statens eget territorium. I visse situationer er en stat imidlertid undtagelsesvis forpligtet af EMRK, når den handler uden for sit eget territorium. Det vil som minimum være tilfældet, når en stat handler uden for sit eget territorium og udøver:

- effektiv kontrol over et område (områdejurisdiktion)
- offentlig myndighed med territorialstatens samtykke
- fysisk og faktisk kontrol over individer (personjurisdiktion)

Der henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. juli 2011, *Al-Skeini m.fl. mod Storbritannien*, præmis 136-140. Se også Peter Vedel Kessing i Juristen nr. 10 fra 2011, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions anvendelse under internationale FN-operationer, side 307-310, og Forsvarsministeriet Militærmanual, 2016, s. 82-85.

Områdejurisdiktion foreligger, hvor en stat udøver effektiv kontrol over et område beliggende i territorialstaten. Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kræves en meget høj grad af kontrol over et område for at etablere denne form for jurisdiktion. En sådan kontrol vil f.eks. kunne opstå i forbindelse med en egentlig invasion og besættelse af et land eller område, jf. f.eks. dom af 23. marts 1995, *Loizidou mod Tyrkiet*, om Tyrkiets invasion og besættelse af det nordlige Cypern i 1974, og dom af 8. juli 2004, *Ilascu m.fl. mod Moldova og Rusland*, om russisk kontrol over Transdnjestra-regionen i Moldova.

Offentlig myndighed foreligger, hvor en stat på baggrund af territorialstatens invitation, udtrykkelige eller stiltiende samtykke udøver hele eller dele af territorialstatens offentlige myndighed. Al-Skeini-sagen nævnt ovenfor angik denne form for jurisdiktion. Sagen handlede om britiske styrkers drab på seks irakere i Basra-provinsen i perioden fra maj til november 2003, mens Storbritannien var i Irak. Drabene skete under militære operationer, som Storbritannien havde det overordnede ansvar for. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Storbritannien gennem sin militære tilstedeværelse udøvede offentlig myndighed, som normalt ville blive udøvet af en suveræn stats egen regering og herved tillige udøvede myndighed og kontrol over de individer, der blev dræbt under operationerne, jf. præmis 149.

Personjurisdiktion kan navnlig forekomme i to situationer. *For det første* hvor en stats diplomater og konsulære agenter udøver myndighed og kontrol over personer på en anden stats territorium i overensstemmelse med folkeretten, jf. f.eks. dom af 12. december 2001, *Bankovic m.fl. mod Belgien*, præmis 73, Al-Skeini-dommens præmis 134, og Peter Vedel Kessing, a.st., side 308.

Der tænkes ikke her på tilfælde, hvor en stats diplomater og konsulære agenter handler ombord på skibe eller fly, der er indregistreret i staten, eller som sejler eller flyver med statens flag. Sådanne skibe og fly anses i overensstemmelse med folkeretten for at være en del af statens eget territorium, hvorfor statslige handlinger på sådanne skibe og fly er udøvelse af jurisdiktion umiddelbart omfattet af EMRK artikel 1, jf. Medvedyev-dommens præmis 65, og dom af 23. februar 2012, *Hirsi m.fl. mod Italien*, præmis 75.

*For det andet* kan det forhold, at en stats repræsentanter anvender magt over for individer uden for sit eget territorium efter omstændighederne medføre, at de pågældende individer bringes ind under statens jurisdiktion. Afgørende er, om statens repræsentanter anvender fysisk magt over for – og har kontrol med – de pågældende individer ('What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question'), jf. Al-Skeini-dommens præmis 136.

Frihedsberøvelse er et eksempel på en sådan form for anvendelse af fysisk magt og kontrol, der vil udløse jurisdiktion. Se f.eks. dom af 16. september 2014, *Hassan mod Storbritannien*, om en frihedsberøvelse foretaget af britiske soldater i Irak. Allerede fordi der havde været tale om frihedsberøvelse, var det unødvendigt at tage stilling til, om Storbritannien havde udøvet effektiv kontrol over området, jf. præmis 75-80.

I en situation, hvor en person i en stats varetægt overleveres til en anden stat, beror det på en konkret vurdering, hvornår den modtagende stat har overtaget kontrollen med den pågældende person, og der dermed er sket en overlevering. Domstolens dom af 12. maj 2005, *Öcalan mod Tyrkiet*, angik forløbet i forbindelse med overleveringen af en tidligere PKK-leder fra kenyanske til tyrkiske myndighedspersoner på kenyansk territorium. Om tidspunktet for overleveringen og dermed også tyrkisk jurisdiktion udtalte Menneskerettighedsdomstolen, jf. præmis 91:

'It is common ground that, directly after being handed over to the Turkish officials by the Kenyan officials, the applicant was effectively under Turkish authority and therefore within the 'jurisdiction' of that State for the purposes of Article 1 of the Convention (...).'

Præmissen er gentaget i Al-Skeini-dommens præmis 136, hvori Domstolen samtidig udtaler følgende:

'The Court does not consider that jurisdiction in the above cases arose solely from the control exercised by the Contracting State over the buildings, aircraft or ship in which the individuals were held. What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question.'

To ældre beslutninger truffet af Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder er udtryk for samme retsopfattelse.

Kommissionens beslutning af 7. oktober 1980, *Freda mod Italien*, angik en mordsigtet italiensk mand, der i strid med et udrejseforbud var udrejst fra Italien til Costa Rica. Her blev han anholdt af de costaricanske myndigheder og to dage senere overladt til italienske betjente. De italienske

betjente tvang ham ombord på et italiensk militærfly. Kommissionen udtalte, at han fra det tidspunkt, hvor han blev overdraget til de italienske betjente, reelt var under den italienske stats myndighed og dermed jurisdiktion.

Kommissionens beslutning af 24. juni 1996, *Sánchez Ramirez mod Frankrig*, angik et lignende tilfælde. En fransk domstol havde udstedt en arrestordre mod en mand, der opholdt sig i Sudan. Manden blev anholdt og tilbageholdt af sudanesisk politi og overleveret til franske betjente i Sudan. Herefter blev han tvunget på et fransk militærfly og fløjet til Frankrig. Kommissionen anså jurisdiktion over manden for at være overgået til Frankrig fra det tidspunkt, hvor manden var blevet overdraget til de franske betjente.

*Myndighedspersoners blotte tilstedeværelse på en anden stats territorium*

Det forhold, at en stats repræsentanter er til stede ved en operation på en anden stats territorium, indebærer ikke i sig selv udøvelse af jurisdiktion, hvis operationen i det hele udføres af den anden stats myndighedsrepræsentanter, jf. herved dom af 15. oktober 2015, *Belozorov mod Rusland og Ukraine*, præmis 83-89, og Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 48.

Belozorov-sagen udsprang af en russisk drabsefterforskning af en mand bosat i Ukraine. Den russiske anklagemyndighed anmodede i forbindelse med efterforskningen de ukrainske myndigheder om bistand til ransagning af mandens lejlighed og sendte samtidig to russiske betjente til Ukraine med henblik på 'operativ opfølgning'. I forbindelse med ransagningen blev manden anholdt. Selve anholdelsen blev foretaget af ukrainsk politi, mens de to russiske betjente var til stede. Dagen efter fløj manden til Rusland. Til stede på flyet var også de russiske betjente. Det var omtvistet i sagen, om manden selv havde købt billet og var fløjet frivilligt, eller om han havde været i de russiske betjentes varetægt under flyvningen.

Ukraine bestred under sagen ikke, at Ukraine havde haft jurisdiktion indtil ombordstigningen på flyet til Rusland. Da det samtidig måtte lægges til grund, at den russiske anmodning om bistand til ransagning havde været uformel, at de ukrainske myndigheder kunne have afslået anmodningen, og at de ukrainske myndigheder havde haft fuld kontrol over alle de for sagen relevante hændelser indtil ombordstigningen, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at Ukraine indtil dette tidspunkt var alene om at have haft jurisdiktion, jf. præmis 88-89. Det forhold, at de russiske betjente havde været til stede i forbindelse med ransagningen og anholdelsen ændrede ikke herved.



Det forhold, at en stat udfører en beslutning eller ordre truffet af en anden stat, fritager ikke for jurisdiktion, jf. dom af 20. november 2014, *Ja-loud mod Holland*, præmis 143. Sagen angik hollandske soldater, der indgik i den internationale styrke i Irak, og som var under daglig ledelse af britiske styrker. Holland havde imidlertid bevaret fuld kontrol og befaling over – og ansvar for – egne soldater. En person, der var blevet skudt ved en kontrolpost bemanded af bl.a. hollandske soldater, hørte derfor under hollandsk jurisdiktion, jf. præmis 149-152. Menneskerettighedsdomstolen fremhæver, at den ikke var blevet anmodet om en stillingtagen til, om andre stater end Holland samtidig kunne have udøvet jurisdiktion, jf. præmis 153.

#### *Sammenfatning om personjurisdiktion*

Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis foreligger der personjurisdiktion, hvor en stats repræsentanter har anvendt fysisk magt over for – og haft kontrol med – en given person. Det er i den sammenhæng ikke afgørende, om den fysiske magt og kontrol er udøvet på et område, hvor staten i øvrigt udøver kontrol, herunder i bygninger, områder, fly eller skibe, jf. *Al-Skeini-dommens* præmis 136.

Hvor flere stater er involveret, kan der navnlig opstå spørgsmål om, hvilken af staterne der har haft kontrollen over den pågældende og dermed har jurisdiktion. Det er ikke udelukket, at flere stater kan have jurisdiktion på samme tid.

Jurisdiktion overgår først på det tidspunkt, hvor den frihedsberøvede er blevet overleveret og effektivt er i den modtagende stats varetægt, jf. *Öcalan-dommens* præmis 91 og *Al-Skeini-dommens* præmis 136. Det forhold, at en stats repræsentanter er til stede ved en operation på en anden stats territorium, indebærer ikke i sig selv udøvelse af jurisdiktion, hvis operationen i det hele udføres af den anden stats myndighedsrepræsentanter, jf. *Belozorov-dommens* præmis 83-89.

### **3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3**

Nedenfor redegøres der for Menneskerettighedsdomstolens praksis dels i forhold til, hvornår en bestemt handling er udtryk for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3, dels under hvilke betingelser en stat efter EMRK artikel 3 har en positiv pligt til at gribe ind over for myndighedshandlinger foretaget af en anden stats repræsentanter.

*'Behandling' i strid med EMRK artikel 3*

Vurderingen af, om en given behandling er udtryk for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3, beror ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis på en konkret vurdering. For at der kan være tale om behandling i strid med bestemmelsen kræves, at behandlingen overstiger en vis alvorstærskel ('minimum level of severity'). I vurderingen indgår bl.a. behandlingens varighed, fysiske og psykiske indvirkninger på offeret og eventuelt tillige offerets køn, alder og helbredstilstand, jf. f.eks. dom af 28. september 2015, *Bouyid mod Belgien*, præmis 86.

I Bouyid-sagen fandt Menneskerettighedsdomstolen det godtgjort, at to unge mænd var blevet slået med flad hånd af belgisk politi, mens de var i politiets varetægt. Sagen angik bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt politiets adfærd var tilstrækkeligt alvorlig til at udgøre tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3's forstand. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at enhver anvendelse af fysisk magt over for en person, der er frihedsberøvet – eller mere generelt kommer i kontakt med retshåndhævende myndighedspersoner – og som ikke er strengt nødvendiggjort af dennes egen adfærd, reducerer den menneskelige værdighed og er, i princippet, en krænkelse af artikel 3, jf. præmis 88.

De belgiske politibetjentes adfærd kunne ikke retfærdiggøres under denne standard. Domstolen lagde navnlig vægt på, at personer, der er frihedsberøvet, er i politiets varetægt og dermed underlagt politiets kontrol, og at disse personer samtidig befinder sig i en sårbar position, jf. præmis 106-107. Da det belgiske politis slag kun havde medført begrænsede fysiske skader for de to mænd, var der ikke tale om 'tortur' eller 'inhuman behandling' i bestemmelsens forstand, men derimod om 'nedværdigende behandling', jf. præmis 112.

Forbuddet i artikel 3 er absolut. Det indebærer bl.a., at offerets adfærd er irrelevant ved bedømmelsen under artikel 3, jf. f.eks. dom af 15. november 1996, *Chahal mod Storbritannien*, præmis 79, og Peer Lorenzen m.fl. i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 181-182.

*Positive forpligtelser efter EMRK artikel 3*

Det følger af EMRK artikel 3 sammenholdt med EMRK artikel 1, at staten har en positiv pligt til at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at personer, der er under statens jurisdiktion, ikke udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, jf. f.eks. dom af 23. september 1998, *A mod Storbritannien*, præmis 22, og Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 314.

Statens positive forpligtelser må imidlertid ikke fortolkes på en sådan måde, at de pålægger staten en uforholdsmæssig byrde og skal vurderes i forhold til situationen på det pågældende tidspunkt, herunder på baggrund af den viden, staten havde eller burde have haft, jf. dom af 28. januar 2014, *O’Keeffe mod Irland*, præmis 143-144, og dom af 24. juli 2014, *Al Nashiri mod Polen*, præmis 441-443, om CIA’s hemmelige fængsler i Polen og fangetransporter til og fra Polen, der skete med Polens viden, accept og bistand.

EMRK indeholder ikke regler om, i hvilket omfang en stat ud fra medvirkensbetragtninger kan ifalde ansvar for krænkelser af konventionen, der begås af andre stater, herunder tredjelande. I Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, a.st., side 79-80 anføres bl.a., at spørgsmålet om delt ansvar ('shared responsibility') er et omdebatteret spørgsmål i folkeretten. Der henvises endvidere til den Internationale Lovkommission (ILC's) artikler om statsansvar fra 2001. Ifølge artikel 16 er en stat medvirkensansvarlig for en anden stats handlinger efter følgende retningslinjer:

'A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if:

- (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and
- (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State.'

I ILC's kommentar til artikel 16 anføres, at et eventuelt medvirkensansvar begrænses på tre måder: *For det første* skal staten være bekendt med de omstændigheder, der indebærer, at den givne handling er ulovlig. *For det andet* må den hjælp eller bistand, der ydes, være givet med henblik på at fremme den ulovlige handling og skal også faktisk have haft denne virkning. *For det tredje* skal handlingen også have været ulovlig, hvis den var blevet udført af den medvirkende stat selv.

#### **4. Det retlige grundlag efter dansk ret for politiets udsendelsesarbejde i udsendelsessager**

##### **4.1. Overordnede principper**

Den danske udlændingelovgivning bygger på det grundlæggende princip, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har pligt til at udrejse af landet. Dette princip følger af udlændingelovens § 30, stk. 1.

For så vidt angår afviste asylansøgere skal udlændingemyndighederne i tilknytning til afslaget på asyl fastsætte en frist for udlændingens frivillige udrejse.

Udrejser en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, ikke inden for den fastsatte frist for frivillig udrejse, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2. Udlændinge, der ikke er udrejst inden for den fastsatte frist for frivillig udrejse, betegnes som værende i udsendelsesposition.

Det er således en myndighedsforpligtelse for politiet at sikre, at afviste asylansøgere udrejser af landet i overensstemmelse med udlændingemyndighedernes afgørelse.

Politiet skal i forbindelse med udsendelsesarbejdet iagttage de almindelige regler for politiets virksomhed i henhold til politiloven, f.eks. vedrørende magtanvendelse, og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om god forvaltningsskik, f.eks. om høflighed, skånsomhed og hensynsfuldhed.

#### **4.2. Politiets anvendelse af magtmidler i forbindelse med ledsagede udsendelser med fly**

De overordnede principper for politiets anvendelse af magtmidler fremgår af politilovens kapitel 4.

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

Det ledsagende politipersonale bærer ikke tjenestevåben (pistol), stav eller peberspray. Til brug for passivisering af udlænding kan der anvendes godkendte håndjern (eller godkendte alternativer til håndjern i form af plasticstrips eller velcro-bånd) samt eventuelt fikseringsbælte.

Det bemærkes, at det er Rigspolitiets opfattelse, at det faktum, at politiloven og politiets interne retningslinjer for udsendelser beskriver konkrete magtmidler til brug for bl.a. passivisering 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.

### 4.3. Rigspolitiets interne retningslinjer vedrørende ledsagede udsendelser med fly

Rigspolitiets interne retningslinjer nr. 3/2013 vedrørende ledsagede udsendelser med fly (senest ajourført december 2013) er udfærdiget med udgangspunkt i dansk lovgivning, herunder straffelovens §§ 13 og 14, politilovens kapitel 4 og EU's udsendelsesdirektiv mv.

Retningslinjerne er fastsat med det formål at sikre, at ledsagede udsendelser med fly gennemføres sikkert, forsvarligt og professionelt, og således at hensynet til medarbejdernes sikkerhed og den enkelte udlændings rettigheder og personlig integritet tilgodeses.

Af afsnittet om *Ombordstigning* fremgår det bl.a., at når udlændingen går ombord på almindelige rutefly, overtager flyets kaptajn det fulde ansvar i forbindelse med udlændingen. Kaptajnen kan derfor afvise at transportere en udlænding af hensyn til flysikkerheden.

Ved ombordstigning gøres udlændingen bekendt med, at han ikke længere er frihedsberøvet. Forhold vedrørende magtanvendelse og praktik i øvrigt aftales med kaptajnen.

Af afsnittet om *Under flyvningen* fremgår det bl.a., at flyets kaptajn på almindelige rutefly er højeste myndighed, hvis anvisninger skal følges. Ledsagerne skal sikre, at udlændingen ikke er til fare eller ulempe for flysikkerheden eller for de øvrige passagerer og kabinepersonalet. De skal endvidere sikre, at udlændingen ikke skader sig selv eller andre eller sætter sig i besiddelse af ting, der kan være til fare for sikkerheden ombord.

Af afsnittet om *Transitophold* fremgår det, at ved transit af lufthavne vil det lokale lufthavnspoliti typisk møde op ved gaten i forbindelse med ankomst og være behjælpelig med at anvise et sted, hvor ledsagerne kan opholde sig med udlændingen under transitopholdet. Ledsagerne skal følge eventuelle anvisninger fra det lokale lufthavnspoliti og andre lokale myndigheder. Opsyn med udlændingen påhviler ledsagerne.

Under opholdet i transitlufthavnen gælder det pågældende lands lovgivning for ledsagerne. Ledsagerne kan således kun anvende magt som nødret, herunder på anmodning bistå det lokale lufthavnspoliti. Opstår der problemer med udlændingen i transitlufthavnen, skal det lokale lufthavnspoliti straks kontaktes.

Af afsnittet om *Ankomst til bestemmelsesstedet* fremgår det, at myndighederne på bestemmelsesstedet som udgangspunkt vil være bekendt med udlændingens ankomsttidspunkt.

Har udlændingen af sikkerhedsmæssige grunde været passiviseret under flyvningen, skal ledsagerne, hvis det skønnes forsvarligt, fjerne alle tvangsanordninger umiddelbart før eller efter landingen, og inden udlændingen forlader flyet i bestemmelseslufthavnen.

Ledsagerne må ikke anvende magt eller bære udlændingen fra borde.

Ledsagerne skal så vidt muligt først forlade flyet sammen med udlændingen, når de øvrige passagerer har forladt flyet. Ledsagerne skal følge de lokale myndigheders anvisninger fra det øjeblik, flyet lander i bestemmelseslufthavnen.

Ledsagerne må ikke forlade lufthavnen, før udlændingen er set indrejse, eller de lokale myndigheder har overtaget den pågældende eller accepteret tilbagetagelsen.

Afviser myndighederne på bestemmelsesstedet – eventuelt efter nærmere forhandlinger på stedet – at modtage udlændingen og lade denne indrejse, har ledsagerne ansvaret for, at udlændingen tages med tilbage til Danmark.

## **5. Tilbagetagelsesaftale med Afghanistan**

Danmark indgik den 18. oktober 2004 en trepartsaftale med Afghanistan og UNHCR om hjemtagelse af afghanske statsborgere, der ikke har lovligt ophold i Danmark (BKI nr. 24 af 18/09/2012).

Det fremgår af afsnit 14 i aftalen vedrørende sikker hjemrejse, at den danske regering beholder ansvaret for de hjemvendende personers sikkerhed, indtil afrejse fra udrejsestedet. Ansvar for de hjemvendende personers sikkerhed og deres personlige ejendele under rejsen påhviler fragtføreren og eventuelt den internationale organisation, der iværksætter rejsen. Afghanistan er ansvarlig for de hjemvendende personers sikkerhed på afghansk territorium.

## **6. Rådets Direktiv 2003/110/EF af 25. november 2003 om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly**

Direktivet regulerer udsendelser af udrejsepligtige tredjelandstatsborgere med fly via transitlufthavne i andre medlemsstater.

Det fremgår af artikel 7, at under gennemrejsen er ledsagernes beføjelser begrænset til selvforsvar. Desuden skal ledsagerne i tilfælde af en umiddelbar og alvorlig risiko gribe ind for at forhindre tredjelandsstatsborgeren i at flygte, gøre skade på sig selv eller andre eller beskadige ejendom, hvis der ikke er noget retshåndhævelsespersonale fra transitmedlemsstaten til stede eller for at støtte retshåndhævelsespersonalet. Dette indgreb skal være rimeligt og stå i forhold til risikoen. Under alle omstændigheder skal ledsagere overholde den anmodede medlemsstats lovgivning.

Som følge af Danmarks retsforbehold på retlige og indre anliggender er Danmark ikke retligt bundet af direktivet, men alene mellemstatsligt forpligtet via den såkaldte Schengen-teknikalitet i medfør af forbeholdsprotokollens artikel 4. Det samme er gældende for Rådets beslutning 2004/573/EF.

#### **7. Rådets beslutning 2004/573/EF om tilrettelæggelse af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandsstatsborgere**

Rådets beslutning 2004/573/EF af 29. april 2004 regulerer tilrettelæggelsen af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af individuelle afgørelser om udsendelse.

Som bilag til beslutningen er vedlagt fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser i forbindelse med fælles udsendelse med fly.

Beslutningen regulerer fælles udsendelser med fly fra EU til et tredjeland. Bilaget regulerer faserne inden afgang, procedure under flyvningen, opholdet i transitlufthavnen samt ankomstfasen i modtagerlandet.

Det fremgår af bilagets afsnit 5.1.c, e og f, om ankomstfasen, at den medlemsstat, der varetager tilrettelæggelsen af udsendelsen, og hver deltagende medlemsstat overgiver sine egne tilbagesendte personer til myndighederne i destinationslandet. De ledende repræsentanter fra den medlemsstat, der varetager tilrettelæggelsen, og fra hver medlemsstat er ansvarlige for overgivelsen af de tilbagesendte til de lokale myndigheder ved ankomsten. Ledsagerne forlader normalt ikke flyet. De tilbagesendte skal være befriet for håndjern eller andre tvangsmidler, når de overgives til de lokale myndigheder. Overgivelsen af tilbagesendte foregår uden for flyet. Det undgås så vidt muligt, at de lokale myndigheder kommer ombord på flyet.

**8. Frontex, Legnet Common Understanding on the executive powers of escorts at airport outside their own home member stat, 4. februar 2013**

Legnet Common Understanding on the executive powers of escorts at airport outside their own home member stat er juridisk ikke-bindende retningslinjer udstedt af Frontex.

Retningslinjerne behandler spørgsmålet om, hvilke magtbeføjelser en deltageende stats ledsagere har i en anden europæisk transitlufthavn.

Følgende fremgår af afsnit 3, Common Understanding of Frontex Legnet:

- De eskorterende betjente skal følge de regler, der gælder – herunder for magtanvendelse – i den transiterende medlemsstat, men må ikke gå ud over, hvad der desuden gælder i henhold til deres egen nationale lovgivning.
- De eskorterende betjente skal følge artikel 7 i Rådets Direktiv 2003/110/EF af 25. november 2003 om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly vedrørende brugen af selvforsvar.
- Magten skal udøves uden våben og være rimelig og proportionel.
- Joint Return Operation Implementation Plans bør indeholde en vejledning om nationale regler for magtanvendelse i den transiterende medlemsstat og definitionen på selvforsvar i den pågældende medlemsstat.

Danmark følger principperne i Legnets retningslinjer.

**Folketingets Ombudsmands spørgsmål a)**

Folketingets Ombudsmand har indledningsvist anmodet Rigspolitiet om at redegøre for, hvornår i forløbet danske myndigheders jurisdiktion i forhold til de to afghanske mænd, B og C, må anses for ophørt, herunder med hensyn til danske forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Ombudsmanden har ligeledes anmodet Rigspolitiet om at redegøre for, om der under overdragelsesforløbet på afghansk territorium har været perioder, hvor både danske og afghanske myndigheder kunne udøve jurisdiktion for de to personers vedkommende.

I den anledning bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolen ikke så vidt ses har taget stilling til jurisdiktionsspørgsmålet efter EMRK artikel 1



i en udsendelsessituation som den foreliggende. På baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis på beslægtede områder må det ud fra de foreliggende oplysninger efter Rigspolitiets opfattelse imidlertid lægges til grund, at B og C var under dansk jurisdiktion efter ERMK artikel 1 (personjurisdiktion) på det tidspunkt, hvor den afghanske politichefs efter dansk ret uberettigede magtanvendelse fandt sted ombord på [flyet]. Rigspolitiet lægger i den forbindelse vægt på, at der ombord på flyet var [et større antal] danske polititjenestemænd, at to danske polititjenestemænd under forløbet påførte C plasticstrips om håndleddene på opfordring fra den afghanske politichef, og at den ene polititjenestemand lavede et håndledstryk på C, samtidig med at den anden polititjenestemand løftede C let mod dennes vilje. Det er Rigspolitiets opfattelse, at danske myndigheders jurisdiktion i forhold til de to afghanske mænd (C og B) på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis må anses for ophørt fra det øjeblik, hvor de afghanske politibetjente førte B og C ud af flyet med magt.

Den omstændighed, at der var dansk jurisdiktion, er dog efter Rigspolitiets opfattelse ikke ensbetydende med, at Danmark ifalder et medvir-kensansvar i forhold til den afghanske politichefs handlinger eller i øvrigt kunne og burde have grebet ind, jf. besvarelsen af spørgsmål e), f) og g) nedenfor.

#### **Folketingets Ombudsmands spørgsmål b)**

Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Rigspolitiet om at forholde sig til, om dansk politi efter dansk ret var beføjet til at anvende magt over for C og B, efter at flyet var landet og stod stille i Kabul Lufthavn.

Idet der indledningsvis henvises til besvarelsen af spørgsmål a) om jurisdiktion, skal Rigspolitiet henvise til, at dansk politi i medfør af internationale og interne retningslinjer om udsendelser alene er beføjet til at anvende magt i selvforsvar eller efter anmodning fra de lokale myndigheder. Det følger således som nævnt, at ledsagerne som udgangspunkt

- alene har beføjelser til at anvende magtmidler på dansk territorium,
- ikke må anvende magt eller bære udlændingen fra borde efter ankomst til hjemlandet,
- og i øvrigt skal følge de lokale myndigheders anvisninger fra det øjeblik, flyet lander i bestemmelseslufthavnen.

Magtanvendelsen skal i den forbindelse være i overensstemmelse med dansk ret og være proportional.

Det er Rigspolitiets vurdering, at dansk politi i den konkrete situation og under de konkrete omstændigheder handlede i overensstemmelse med både internationale og interne retningslinjer for udsendelse, da de påførte C plasticstrips om håndleddene og udførte magt ved hjælp af håndledstryk og løft, idet dette skete efter anmodning fra den afghanske politichef, ligesom der var tale om en lovlig og proportional magtanvendelse efter dansk ret, og idet der var tale om et legitimt formål – at få udlændingene ud af flyet. Det skal hertil yderligere bemærkes, at det er Rigspolitiets opfattelse, at dansk politis magtanvendelse i situationen kan have været medvirkende til at nedskalere en i forvejen yderst tilspidset situation, idet dansk politi forhindrede yderligere modstand fra C, hvilket formentlig havde som konsekvens, at den afghanske politichefs magtanvendelse ikke fortsatte.

#### **Folketingets Ombudsmands spørgsmål c)**

Folketingets Ombudsmand har herudover anmodet Rigspolitiet om at redegøre for, efter hvilke retningslinjer i dansk ret dansk politi kan udøve magt på en anden stats territorium over for udlændinge, som dansk politi er i færd med at tvangsudsende.

I forbindelse med udsendelsesarbejdet arbejder dansk politi som nævnt ud fra de ovenfor beskrevne internationale og interne regler og retningslinjer.

Ifølge internationale og interne retningslinjer må dansk politi på en fremmed stats territorium udøve magt over for udlændinge, der skal tvangsudsendes, i forbindelse med selvforsvar og efter anmodning fra de lokale myndigheder.

Det er Rigspolitiets vurdering, at dansk politi i den konkrete situation handlede i overensstemmelse med de gældende retningslinjer.

Rigspolitiet vil dog på baggrund af ovenstående vurderinger tage initiativ til, at politiets interne retningslinjer på udsendelsesområdet, som senest er opdateret i 2013, revideres, således at retningslinjerne mere præcist og detaljeret og under henvisning til international ret og internationale retningslinjer regulerer dansk politis rolle, ansvar, pligter og beføjelser på fremmed territorium.

#### **Folketingets Ombudsmands spørgsmål d)**

Folketingets Ombudsmand har videre anmodet Rigspolitiet om at oplyse, om der findes retningslinjer for, hvordan dansk politi under tvangsudsendelser skal handle i situationer, hvor destinationslandets myndigheder i forbindelse med en tvangsudsendelse behandler en udlænding på en måde, der rejser spørgsmål i forhold til f.eks. artikel 3 i EMRK.

Der foreligger ikke interne retningslinjer for den pågældende situation.

Rigspolitiet vil derfor som nævnt tage initiativ til, at de interne retningslinjer revideres, således at retningslinjerne forholder sig til en situation, hvor der er spørgsmål i forhold til f.eks. artikel 3 i EMRK i forbindelse med overlevering til hjemlandets myndigheder.

**Folketingets Ombudsmands spørgsmål e), f) og g)**

Folketingets Ombudsmand har endelig anmodet Rigspolitiet om at redegøre for, hvilke muligheder dansk politi havde i den konkrete situation – med henblik på at beskytte B og C – for at reagere over for den afghanske myndighedspersons magtanvendelse mod B og C.

Ombudsmanden har ligeledes anmodet Rigspolitiet om at forholde sig til, om dansk politi burde have reageret, herunder grebet ind over for den afghanske myndighedsperson på stedet, og om dansk politi burde have afbrudt eller forsøgt at afbryde tvangsudsendelsen af B og C, efter at den afghanske myndighedsperson anvendte magt over for dem.

Ombudsmanden har derudover anmodet Rigspolitiet om at redegøre for, om dansk politi burde have forsøgt at gennemføre andre afhjælpningsforanstaltninger end en afbrydelse af tvangsudsendelsen, og om hvorvidt dansk politi har eller burde have underrettet de danske udlændingemyndigheder om hændelsen i Kabul Lufthavn, således at udlændingemyndighederne fremadrettet kan inddrage denne viden i forbindelse med deres afgørelser på området.

Herom bemærkes indledningsvis, at det er Rigspolitiets vurdering, at den afghanske politichefs handlinger ombord på flyet i Kabul Lufthavn efter Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. hermed afsnit 3 ovenfor, må anses for at være *nedværdigende behandling* omfattet af artikel 3 i EMRK.

På denne baggrund må det indledningsvis vurderes, om der kan udledes en positiv forpligtelse for de danske polititjenestemænd til at gribe ind over for den afghanske politichefs magtanvendelse af EMRK artikel 3. Det følger efter Rigspolitiets opfattelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis på beslægtede områder, at det beror på en konkret vurdering, om dette kan antages at være tilfældet.

I denne vurdering vil det efter Rigspolitiets opfattelse være afgørende, om den afghanske politichefs magtanvendelse kan siges at være sket med det danske politis viden, accept eller bistand.

Menneskerettighedsdomstolens praksis indeholder ikke klare retningslinjer for karakteren af den viden, accept eller bistand, der skal have foreligget, for at der skulle bestå en forpligtelse efter EMRK for de danske polititjenestemænd til at gribe ind.

Efter ILC's artikel 16 og kommentarerne hertil vil det imidlertid være afgørende ved vurderingen, om de danske polititjenestemænd har udøvet handlinger *med henblik på* at fremme den afghanske politichefs konventionsstridige handlinger (slagene påført C og B).

Der er intet i forklaringerne fra de involverede polititjenestemænd, der peger på, at de danske polititjenestemænd på forhånd skulle have været vidende om eller have accepteret, at der ville blive foretaget konventionsstridige handlinger.

På denne baggrund må de relevante handlinger fra de danske polititjenestemænds side efter Rigspolitiets opfattelse antages at være den påførelse af strips på C, som de danske polititjenestemænd foretog på opfordring fra den afghanske politichef.

Efter Rigspolitiets opfattelse må det på baggrund af notitserne fra de 11 polititjenestemænd, som beskriver deres individuelle observationer, lægges til grund, at påførelsen af strips skete efter, at den konventionsstridige magtanvendelse havde fundet sted.

Det må endvidere efter Rigspolitiets opfattelse lægges til grund, at påførelsen af strips ikke skete med henblik på at fremme den afghanske politichefs konventionsstridige handlinger, men med henblik på at gennemføre udsendelsen.

Rigspolitiet vurderer på den baggrund, at der ikke kan udledes nogen forpligtelse efter EMRK for dansk politi til at gribe ind i den givne situation, og det er således Rigspolitiets opfattelse, at de pågældende danske polititjenestemænd ikke har handlet i strid med EMRK artikel 3.

En pligt for de pågældende polititjenestemænd til at gribe ind over for den afghanske politichefs handlinger kan efter Rigspolitiets opfattelse heller ikke antages at foreligge på andet grundlag.

Der må efter Rigspolitiets opfattelse antages i et vist omfang at bestå en pligt for polititjenestemænd til at gribe ind over for uberettiget magtanvendelse foretaget af et fremmed lands myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af en udsendelse.

Ved vurderingen af, om en sådan handlepligt kan antages at bestå, må der foretages en afvejning mellem på den ene side karakteren af den uberettigede magtanvendelse og på den anden side den mulige sikkerhedsrisiko for dansk politi og for udlændingen, hvis dansk politi griber ind over for magtanvendelsen.

Det bemærkes hertil generelt, at dansk politi, når de opholder sig på et fremmed lands territorium, befinder sig i en udsat situation, hvor indblanding i et andet lands myndighedsudøvelse potentielt vil kunne udgøre en sikkerhedsmæssig trussel mod både udlændingene og de danske polititjenestemænd. En indblanding fra danske polititjenestemænd i en konkret konflikt mellem hjemlandets myndigheder og deres egne statsborgere vil kunne eskalere konflikten, da det ville kunne blive opfattet som en anfægtelse af hjemlandets autoritet.

I udsendelsessager står dansk politi således jævnlige i risikofyldte situationer, når overdragelsen af de udsendte skal gennemføres. Som eksempler herpå kan nævnes, at dansk politi er blevet mødt af tungt bevæbnet politi i hjemlandene, der sigter våbnene mod dem og tager ladegreb under overdragelsen, ligesom der er eksempler på, at dansk politi har været tilbageholdt i flere timer og dage, indtil accepten på modtagelse eller afvisning har fundet sted.

Det må efter Rigspolitiets opfattelse bero på en konkret afvejning mellem på den ene side karakteren af den uberettigede magtanvendelse og på den anden side risikoen for de involverede danske polititjenestemænd, om der kan antages at bestå en pligt for de danske polititjenestemænd til at gribe ind på stedet.

Havde den uberettigede magtanvendelse antaget en alvorligere karakter og et større omfang, ville dansk politi således efter en konkret vurdering af sikkerhedshensynet til dem selv og den pågældende udlænding kunne have haft en videregående handlepligt, herunder ved at forsøge at bringe det uretmæssige forhold til ophør eller afbryde udsendelsen.

Denne handlepligt fremgår ikke udtrykkeligt af politiets interne retningslinjer. Rigspolitiet vil i forbindelse med den ovennævnte revision af retningslinjerne præcisere handlepligten for polititjenestemænd i de givne situationer.

Herudover må der efter Rigspolitiets opfattelse antages at bestå en pligt for politiet til at underrette udlændingemyndighederne, når man i forbindelse med en udsendelse bliver opmærksom på forhold som i den foreliggende sag. Hvis danske polititjenestemænd i forbindelse med en ud-

sendelse observerer handlinger, der er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller handlinger som efter en konkret vurdering kompromitterer hensigten om en værdig udsendelse, består der således efter Rigspolitiets opfattelse en forpligtelse til at indrapportere dette til nærmeste ledelse så hurtigt som muligt, således at de danske myndigheder kan overveje, om en konkret hændelse bør føre til diplomatiske drøftelser med det pågældende land.

I overensstemmelse hermed orienterede Rigspolitiet i umiddelbar forlængelse af [udsendelsen] telefonisk Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet om hændelsen i Kabul Lufthavn. Rigspolitiet orienterede i den forbindelse om, at der ville blive udarbejdet en nærmere redegørelse herom, som Rigspolitiet fremsendte den [dato] 2017. Rigspolitiets redegørelse blev endvidere fremsendt til Flygtningenævnets sekretariat den [dato] 2017.

Efter aftale med Udenrigsministeriet anmodede Udlændinge- og Integrationsministeriet den [dato] 2017 Den Danske Ambassade i Kabul om at følge op på sagen i forhold til de afghanske myndigheder. På et møde med den nytiltrådte politichef, general (...), den [dato] 2017 gav ambassaden i Kabul udtryk for bekymring over den afgående politichefs magtændelse, som man fra dansk side fandt uacceptabel, ligesom det blev anført, at man fra dansk side ikke ønskede gentagelser heraf ved fremtidige tilbagesendelser.

Som det fremgår, har Rigspolitiet i lyset af den foreliggende sag identificeret en række punkter, hvor der er behov for at ændre og justere Rigspolitiets retningslinjer for udsendelsesarbejdet for at tage højde for den retsopfattelse, som er gengivet ovenfor. Rigspolitiet vil straks iværksætte dette arbejde, således at ændringerne kan træde i kraft hurtigst muligt. Når ombudsmandens udtalelse om sagen foreligger, vil Rigspolitiet vurdere, om denne giver anledning til at foretage yderligere ændringer i retningslinjerne.

## 2. Medicin til A under udsendelse

...

Det kan indledningsvis oplyses, at der efter Rigspolitiets opfattelse foreligger dokumentation i sagen for, at A var ordineret medicin, (...). Politiet modtog dog ikke på noget tidspunkt oplysninger om, hvilken medicin A var ordineret.

...

Rigspolitiet kan generelt oplyse, at det er den ledsagende læges opgave at bistå udlændingene under udsendelsen, hvis der af helbredsmæssige årsager opstår behov herfor. Det er lægens beslutning, om der skal gives medicin. Det ledsagende politipersonale har ingen indflydelse herpå.

Eventuel anvendelse af medicinering/udlevering af medicin under en udsendelse vil således alene ske efter en sundhedsfaglig vurdering af det deltagende sundhedsfaglige personale. Det ledsagende politipersonale kan dog på egen hånd administrere udlevering af på forhånd lægeordineret medicin i form af piller til en udlænding under udsendelsesforløbet. Det er i den forbindelse frivilligt, om udlændingen vil modtage medicinen.

Politipersonale, der ledsager en udlænding ud af landet, skal under hele udsendelsesforløbet være opmærksom på den ledsagede udlændings helbredsmæssige forhold.

Det er Rigspolitiets samlede vurdering, at det ledsagende politipersonale ikke har tilbudt lægeordineret medicin til A (...).

Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at det i en udsendelsessag skal stå klart, hvem der administrerer en udlændings medicin, herunder hvem der er ansvarlig for afhentning, og hvem der administrerer udlevering under udsendelsen.

Det er samtidig Rigspolitiets opfattelse, at dokumentationen i den konkrete sag vedrørende den lægeordinerede medicin, (...), er mangelfuld, og at det bl.a. burde have fremgået nærmere af sagen, hvilken medicin der var tale om, hvor medicinen blev anbragt, om udlændingen havde adgang til medicinen, samt om udlændingen var bekendt med, hvor medicinen var anbragt under udsendelsen.

Nordsjællands Politi vil over for det politipersonale, der medvirker til ledsagede udsendelser, indskærpe vigtigheden af, at det ledsagende politipersonale er opmærksom på eventuel medbragt og andet lægeordineret medicin i forbindelse med en ledsaget udsendelse, herunder at der skal være fuld klarhed over, hvem der har ansvaret for at administrere medicinen, og at alle relevante sagsskridt i den forbindelse skal dokumenteres.

Rigspolitiet vil endvidere overveje, om der i forbindelse med revision af retningslinjerne for ledsagede udsendelser skal fremgå et mere detaljeret afsnit om de ledsagende politipersonales forpligtelser i forbindelse med medicinudlevering og dokumentation heraf.

De supplerende udtalelser vedlægges til ombudsmandens orientering.

### **3. Magtanvendelse ved ombordstigning på fly i Hans Christian Andersen Lufthavn**

Folketingets Ombudsmand har endelig anmodet Rigspolitiet om at forholde sig til, om risikovurderingen (APV) af flyet og ombordstigningen af [en specifik udlænding] burde være tilrettelagt på en sådan måde, at den periode, hvor der blev anvendt magt over for [udlændingen], var blevet kortere.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at flyet skal være klargjort forinden ombordstigning, herunder at risikovurderingen tillige skal være afsluttet. Dette fremgår også af den taktiske plan af [dato] 2017, hvor det under pkt. 3.4 fremgår, at der foretages risikovurdering på flyet *forinden* ombordstigning.

Risikovurderingen burde således have været afsluttet, inden politiet påbegyndte ombordstigningen af [udlændingen], hvorved tidsrummet for den udøvede magtanvendelse kunne være afkortet.

Det kan i øvrigt oplyses, at politiet under debriefingen efter [udsendelsen] til Afghanistan var opmærksom på og enige om, at ombordstigning på flyet ikke burde være påbegyndt, forinden risikovurderingen var afsluttet.

Nordsjællands Politi vil fortsat i den taktiske befaling for fremtidige udsendelser anføre, at ombordstigning først kan påbegyndes, når risikovurderingen er fuldført. Samtidig vil det blive indskærpet under den forudgående briefing af det udsendende politipersonale, forinden en udsendelse indledes.”

I e-mail af 25. november 2018 oplyste Rigspolitiet bl.a. følgende:

”(...) Ambassaden har vurderet, at de mulige kritiske skadevirkninger ved offentliggørelse vil kunne håndteres i forhold til de afghanske myndigheder. Rigspolitiet har på den baggrund ikke bemærkninger til, at ombudsmanden ophæver fortroligheden i forbindelse med sin udtalelse.”

Som led i mit generelle tilsyn med politiets ledsagede udsendelser har jeg herudover modtaget en kopi af Rigspolitiets vejledning af 6. februar 2019 om ledsagede udsendelser med fly. Nedenfor er uddrag af vejledningen og det



tilhørende "Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet i forbindelse med ledsagede udsendelser af udlændinge" gengivet.

### "3.8. Jurisdiktion

De ledsagende polititjenestemænd har både om bord på flyet, under transitophold og på bestemmelsesstedet jurisdiktion i forhold til udlændingen, så længe ledsagerne udøver fysisk og faktisk kontrol over udlændingen. Det vil som udgangspunkt være tilfældet helt frem til selve den fysiske overdragelse af udlændingen til hjemlandets myndigheder.

At der foreligger dansk jurisdiktion udelukker ikke et andet lands jurisdiktion, og de ledsagende polititjenestemænd og udlændingen kan således samtidig være underlagt transitlandets eller destinationslandets jurisdiktion.

De ledsagende polititjenestemænd har i den forbindelse ansvaret for, at udlændingen bliver behandlet i overensstemmelse med grundlæggende menneskerettigheder, herunder ikke udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, uanset hvor de måtte befinde sig, indtil udlændingen fysisk er overgivet til hjemlandets myndigheder.

Dette udelukker ikke de ledsagende polititjenestemænds samt hjemlandets myndigheders anvendelse af nødvendig magt over for udlændingen.

...

### 3.11. Udlevering af medicin samt dokumentation herfor

Såfremt en læge på UCNs foranledning deltager under udsendelsen, er det alene dennes opgave at bistå udlændingen, hvis der af helbredsmæssige årsager opstår behov herfor. Det er lægens beslutning, om der skal gives medicin. De ledsagende polititjenestemænd har ingen indflydelse herpå. Lægen skal forud for udsendelsen orienteres om eventuel lægeordineret medicin med henblik på udlevering af dette ved behov under udsendelsen.

Eventuel medicinering eller udlevering af medicin under en udsendelse sker efter en sundhedsfaglig vurdering.

I de tilfælde, hvor der ikke deltager en læge i udsendelsen, kan de ledsagende polititjenestemænd dog på egen hånd administrere udlevering til udlændingen af på forhånd lægeordineret medicin til oral indtagelse.

Det er i den forbindelse frivilligt, om udlændingen vil modtage medicinen. Ledsagerne må ikke medvirke til, at medicin anvendes til at passivisere en urolig eller voldsom udlænding mod dennes vilje.

I rejseplanen skal det tydeligt fremgå, hvem der administrerer udlændingens på forhånd lægeordnede medicin, herunder hvem der er ansvarlig for afhentning af medicinen forud for udsendelsen, og hvem der administrerer udleveringen under udsendelsen. Det skal ligeledes fremgå klart, hvilken medicin der er tale om, samt hvor medicinen bliver anbragt under udsendelsen. Udlændingen skal endelig gøres bekendt med, hvor medicinen befinder sig, såfremt udlændingen måtte få brug for medicinen under udsendelsen.

Det er således vigtigt, at de ledsagende polititjenestemænd er opmærksomme på eventuel medbragt og andet lægeordineret medicin i forbindelse med en ledsaget udsendelse, herunder at der er fuld klarhed over, hvem der har ansvaret for at administrere medicinen. Alle sagsskridt i forbindelse med medicin afhentning, medicinart og medicinudlevering skal dokumenteres i udsendelsesrapporten, herunder hvem der er ansvarlig.

...

#### 3.14. Ankomst til bestemmelsesstedet

...

Har udlændingen af sikkerhedsmæssige grunde været passiveret under flyvningen, skal ledsagerne, hvis det skønnes forsvarligt, fjerne passiveringsanordninger umiddelbart før eller efter landingen, og inden udlændingen forlader flyet i bestemmelseslufthavnen. Under særlige omstændigheder kan passivering udstrækkes helt til den fysiske overdragelse til bestemmelsesstedets myndigheder. Dette vil afhænge af en konkret politifaglig vurdering. Hvis udlændingen ikke vil forlade flyet, er det destinationslandet, der er ansvarlig for at få udlændingen ud af flyet. De ledsagende polititjenestemænd kan efter anmodning bistå destinationslandet med at få udlændingen fra borde, herunder ved anvendelse af magt. Bistanden til udenlandske myndigheder må aldrig række ud over, hvad der er tilladt efter dansk ret og internationale forpligtelser.

...

#### 3.15. Tortur eller anden nedværdigende behandling begået af destinationslandets myndigheder

Er en ledsager vidne til, at destinationslandets myndigheder i forbindelse med overdragelsen af udlændingen udsætter denne for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, er de ledsagende polititjenestemænd forpligtet som nærmere anført nedenfor.

Det bemærkes, at vurderingen af, om en given behandling er udtryk for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, beror på en konkret vurdering, herunder i forhold til behandlingens varighed, fysiske og psykiske indvirkning på udlændingen og eventuelt udlændingens køn, alder og helbredstilstand.

Det bemærkes dog, at udlændingen, der er i politiets varetægt og dermed underlagt politiets kontrol, befinder sig i en sårbar position. Der skal således ikke meget til for, at en handling vil udgøre tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Det bemærkes endeligt, at udlændingens adfærd er irrelevant ved denne bedømmelse.

Karakteren af den pligt, som består for ledsagerne skal afgøres ud fra en konkret vurdering af på den ene side karakteren og alvorligheden af den konkrete handling, og på den anden side den mulige sikkerhedsrisiko for ledsagerne og for udlændingen, hvis ledsagerne reagerer for at bringe det uretmæssige forhold til ophør eller afbryde udsendelsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at et ophold på et fremmed lands territorium er en udsat situation for de ledsagende polititjenestemænd, hvorfor indblanding i et andet lands myndighedsudøvelse potentielt vil kunne udgøre en alvorlig sikkerhedsmæssig trussel mod både udlændingen og ledsagerne.

Pligten til at reagere i situationen gælder således kun i det omfang ledsagerne ikke udsætter sig selv eller udlændingen for fare.

Såfremt ledsagerne vurderer, at det ikke er sikkerhedsmæssigt forsvarligt at reagere i den konkrete situation, fordi det vil udsætte de danske polititjenestemænd eller udlændingen for fare, påhviler der ledsagerne en underretningspligt.

Underretningspligten består i en pligt til hurtigst muligt at indrapportere destinationslandets myndigheders konkrete handling til nærmeste ledelse.

Ledelsen i UCN skal herefter orientere Rigspolitiet, som står for underretning af de relevante ministerier, således at de danske myndigheder

kan overveje, om hændelsen bør føre til diplomatiske drøftelser med det pågældende land.

Rigspolitiet vil i samme forbindelse endvidere overveje, om Flygtninge-nævnet og/eller Udlændingestyrelsen skal underrettes om den konkrete handling i hjemlandet, ligesom Folketingets Ombudsmand orienteres som led i dennes tilsyn med politiets udsendelsesarbejde.

I alle tilfælde, hvor dansk politi er vidne til tortur eller anden nedværdigende behandling fra modtagerlandets myndigheder, og hvor udsendelsen af denne eller andre grunde afbrydes, og udlændingen tages med tilbage til Danmark, skal politiet foretage en afhøring af udlændingen og andre ledsagende civile personer, der måtte have været vidner til episoden, i umiddelbar forlængelse af hjemkomsten. Afhøringen af udlændingen og eventuelle vidner skal ske med henblik på en eventuel senere undersøgelse af episoden i hjemlandet eller i forbindelse med diplomatiske drøftelser om den konkrete udsendelse. Afhøringen bør foretages af en polititjenestemand, som ikke har deltaget i udsendelsen, medmindre det vurderes, at udlændingen eller vidner vil forsvinde, inden en udenforstående polititjenestemand kan nå at foretage afhøringen. I den situation vil afhøringen kunne foretages af en af de ledsagende polititjenestemænd på tilbagerejsen til Danmark.

([link til; min tilføjelse](#)] Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet)

Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet i forbindelse med ledsagede udsendelser af udlændinge	
Situation	Ved ledsagede udsendelser overdrages udlændingen ved ankomst til destinationslandets myndigheder. Skulle der i forbindelse med overdragelsen opstå den situation, at destinationslandets myndigheder udsætter udlændingen for tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling, fremgår politiets pligter af dette actioncard.

Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet i forbindelse med ledsagede udsendelser af udlændinge

<p>Håndtering i destinationslandet</p>	<p>Ledsagerne skal ved udlændingens overdragelse til destinationslandets myndigheder være opmærksomme på, om udlændingen udsættes for handlinger, der kan være omfattet af 'tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling'.</p> <p>Den pågældende behandling skal <u>overstige en vis alvorstærskel</u>. Der kan i den forbindelse lægges vægt på bl.a. behandlingens varighed, fysiske og psykiske indvirkninger på udlændingen og eventuelt udlændingens køn, alder og helbredstilstand.</p> <p>Der skal omvendt ikke meget til for, at en handling vil være omfattet af umenneskelig eller nedværdigende behandling, idet udlændingen er i en meget sårbar situation.</p> <p>Karakteren af den forpligtelse, der i denne situation består for det ledsagende politipersonale, skal afgøres ud fra følgende vurdering: alvoren af den konkrete handling fra destinationsmyndighedernes side sammenlignet med den mulige sikkerhedsrisiko, der måtte være for ledsagerne og for udlændingen, hvis ledsagerne griber ind i den konkrete situation.</p> <p>Det bemærkes i den forbindelse, at ledsagernes indblanding potentielt kan udgøre en alvorlig sikkerhedsmæssig trussel mod både udlændingen og de danske polititjenestemænd, hvorfor pligten til at reagere i situationen <u>kun</u> gælder i det omfang, hvor ledsagerne ikke udsætter sig selv eller udlændingen for fare.</p> <p>Når først udlændingen er overdraget og dermed ikke længere er i ledsagernes/dansk politis varetagt, består der ikke længere forpligtelser som beskrevet ovenfor for ledsagerne.</p>
--	--

Actioncard om anvendelse af uberettiget magt fra destinationslandet i forbindelse med ledsagede udsendelser af udlændinge

<p>Underretning</p>	<p>Vurderes det ikke sikkerhedsmæssigt forsvarligt at reagere i den konkrete situation, påhviler der ledsagerne en efterfølgende underretningspligt.</p> <p>Dvs. ledsagerne skal hurtigst muligt underrette om destinationslandets konkrete handling til nærmeste ledelse.</p>
<p>Afhøring efter hjemkomst</p>	<p>I alle tilfælde, hvor dansk politi er vidne til, at udlændingen udsættes for tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling fra modtagerlandets myndigheder, og hvor udsendelsen af denne eller andre grunde afbrydes, og udlændingen tages med tilbage til Danmark, skal politiet foretage en afhøring af udlændingen og andre civile personer i den danske delegation, der måtte have været vidner til episoden (f.eks. læge, tolk eller repræsentant fra Folketingets Ombudsmand).</p> <p>Afhøring skal ske umiddelbart efter hjemkomsten.</p> <p>Afhøringen af udlændingen og eventuelle vidner skal ske med henblik på en eventuel senere undersøgelse af episoden i hjemlandet eller i forbindelse med diplomatiske drøftelser om den konkrete udsendelse.</p> <p>Afhøringen bør som udgangspunkt foretages af en polititjenestemand, som ikke har deltaget i udsendelsen.</p>

39