



## OPCAT-undersøgelse af Københavns Politis behandling af anholdte/tilbageholdte under klimatopmødet i december 2009

20. december 2010

J.nr. 2009-4432-618/EDS/LU

Dok.nr. 18

### Indledning

I dagene 7.-18. december 2009 afholdt FN klimatopmøde (COP15) i København. Konferencen havde deltagelse af verdens politiske ledere og en meget lang række NGO'er. Det overordnede mål var at indgå en ambitiøs og global klimaafnede for perioden efter 2012 hvor Kyoto-aftalen udløber. En lang række demonstrationer var anmeldt og godkendt af politiet i anledning af konferencen. Nogle organisationer havde imidlertid gennem medierne tilkendegivet at det ikke var sikkert at de udelukkende ville benytte sig af lovlige metoder ved demonstrationerne. Politiet havde på sin side tilkendegivet at det havde forberedt sig grundigt på de forventede store demonstrationer og eventuelle ulovligheder, og politilovens bestemmelser om præventive anholdelser var blevet ændret før konferencen så politiet nu kunne tilbageholde personer i op til 12 timer, hvor grænsen tidligere var 6 timer. Politiet havde til brug for de præventive anholdelser oprettet midlertidige venterum – de såkaldte klimabure – på Retortvej i Valby. Demonstrationerne i anledning af konferencen gav anledning til flere sammenstød mellem politi og demonstranter i de dage konferencen varede. Politiet tilbageholdt den 12. december 2009 knap 1.000 personer i forbindelse med konferencens største demonstration. Politiets aktion fik stor medieomtale – også internationalt. Jeg modtog i dagene efter en række henvendelser fra borgere der ikke var tilfredse med politiets fremgangsmåde. Jeg valgte på den baggrund at indlede en undersøgelse af forløbene af politiets aktioner under konferencen.

### Inspektionsformen

Folketingets Ombudsmand har flere muligheder for at foretage inspektioner i forbindelse med sin virksomhed. Han har muligheden for at foretage almindelige inspektioner på grundlag af § 18 i ombudsmandsloven. Disse inspektioner foregår på et bredt bedømmelsesgrundlag af overvejende juridisk karakter. Derudover kan ombudsmanden gennemføre undersøgelser som National Forebyggende Mekanisme på grundlag af tillægsprotokollen til FN's torturkonvention. Den sidste inspektionstype, som også kaldes OPCAT-inspektioner,

er mere fremadrettet og bygger på et rent menneskeretligt grundlag. OPCAT-inspektioner gennemføres i modsætning til de almindelige inspektioner normalt under medvirken af lægelig fagkundskab.

Jeg har besluttet at gennemføre den foreliggende undersøgelse på baggrund af min kompetence som National Forebyggende Mekanisme. Der er flere grunde til at jeg har besluttet mig for denne inspektionsform. Det har fra starten ligget fast at en undersøgelse fra min side ikke ville kunne rette sig mod lovligheden af de foretagne anholdelser idet dette spørgsmål kan indbringes for domstolene på anmodning fra den anholdte/tilbageholdte, jf. grundlovens § 71, stk. 6. Det har endvidere spillet en rolle at ombudsmanden inden for de rammer der gælder for hans virksomhed, er mindre egnet til at bedømme bevisspørgsmål. Der ville derfor være begrænsede muligheder for at jeg vil kunne foretage undersøgelser af om enkeltpersoner eventuelt har været udsat for ukorrekt eller ulovlig behandling. Denne betragtning understøttes i den foreliggende sag af at der har været tale om et meget stort antal anholdelser/tilbageholdelser – i alt blev 1.913 personer ifølge politiets oplysninger frihedsberøvet i forbindelse med klimatopmødet. På denne baggrund har jeg fundet det naturligt og hensigtsmæssigt at rette min undersøgelse mod politiets generelle behandling af de anholdte/tilbageholdte, de fysiske forhold hvorunder de blev anbragt under den videre tilbageholdelse i midlertidige venterum, og de procedurer politiet fulgte i forbindelse med bedømmelsen af de anholdte/tilbageholdtes forhold. Til dette formål er OPCAT-inspektioner bedre egnede end de almindelige inspektioner. OPCAT-inspektionerne skal først og fremmest have det fremadrettede sigte at forebygge fremtidige krænkelser og bidrage til en generel forbedring af myndighedernes og herunder politiets fremgangsmåder.

Oplysninger i pressen og i henvendelser jeg har modtaget fra borgere om begivenhederne, tydede endvidere på at den behandling visse borgere havde været udsat for, kunne være sundhedsskadelig, hvilket efter min mening talte for at der kunne være behov for at inddrage lægelig fagkundskab i undersøgelsen. Også dette sidste forhold har været medvirkende ved beslutningen om inspektionens form.

### **Folketingets Ombudsmand som National Forebyggende Mekanisme**

FN's torturkonvention påbyder i artikel 2 og 16 de deltagende stater at tage effektive skridt for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling (tortur mv.). Tortur mv. er ifølge artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) forbudt. FN's valgfri protokol til konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf (OPCAT) pålægger de deltagende stater særlige

## ENDELIG REDEGØRELSE

pligter til at forebygge tortur over for personer som er berøvet deres frihed. Protokollen er kundgjort i bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009.

Alle tre konventioner er ratificeret af Danmark, og EMRK er desuden inkorporeret ved lov.

Formålet med OPCAT er at etablere et system med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. Hver af de deltagende stater er forpligtet til at etablere en eller flere nationale myndigheder til forebyggelse af tortur mv. (den nationale forebyggende mekanisme – NFM). Den forebyggende mekanisme skal have adgang til at foretage inspektion hvor personer er berøvet deres frihed i henhold til en beslutning truffet af en offentlig myndighed, efter dens opfordring eller med dens samtykke. Inspektionerne skal gennemføres med henblik på at styrke beskyttelsen af de pågældende personer mod tortur mv. Beskyttelsen omfatter alle former for frihedsberøvelse hvad enten den foregår i offentlige eller private institutioner, og uanset om den er besluttet ved dom, administrativ beslutning eller på anden måde (artikel 4).

I efteråret 2007 blev Folketingets Ombudsmand af den danske regering udpeget til dansk NFM. Hovedopgaven for NFM består i at gennemføre besøg på steder hvor personer er frihedsberøvet, for at kontrollere at der ikke foregår tortur mv., og forebygge sådanne handlinger.

OPCAT-inspektioner udføres for at opfylde den særlige pligt til at gennemføre præventive inspektioner som følger af tillægsprotokollen. Formålet med disse inspektioner er at identificere problemområder i relation til behandlingen af frihedsberøvede personer og at ændre og forbedre forholdene hvor det er nødvendigt. Dette indebærer at det under besøgene ikke blot skal kontrolleres om de ansvarlige begår fejl og ulovligheder, men at de indhøstede erfaringer også skal bruges fremadrettet i en dialog om måden at behandle frihedsberøvede på og medvirke til at tilvejebringe generelle løsninger på konstaterede problemer. Endvidere er det meningen at besøgene skal bidrage til at uddanne og kvalificere institutionspersonale hvor det måtte være nødvendigt. Dette særlige sigte med besøgene indebærer at den juridiske fagkundskab som indgår i de almindelige inspektioner, må suppleres med anden fagkundskab, især sundhedsfaglig.

Ved gennemførelsen af disse OPCAT-inspektioner medvirker ombudsmandens faste personale og personer med særlig lægelig og menneskeretlig fagkundskab. Inspektionerne tilrettelægges og gennemføres derfor i samarbejde med Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre og Dansk Institut for Menneskerettigheder som stiller fagkyndigt personale til rådighed for ombudsmandens udførelse af opgaven som NFM. Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre deltog i selve inspektionen af venterummene på

Retortvej i Valby, og den samlede redegørelse har været drøftet med begge institutioner.

### Bedømmelsesgrundlaget for OPCAT- undersøgelser

Tilsynet retter sig mod behandlingen af personer der er frihedsberøvede. Dette indebærer at især institutioner som fængsler, arresthuse, politistationer, psykiatriske hospitalsafdelinger og sociale døgninstitutioner og i et vist omfang private bosteder vil være omfattet af denne tilsynsvirksomhed; endvidere som i det foreliggende tilfælde anholdelser under åben himmel og anbringelse i midlertidige venterum.

Ifølge præambelen til tillægsprotokollen kræver forebyggelse af tortur mv. "uddannelse og en kombination af forskellige lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger", og det fremhæves at beskyttelsen mod tortur "kan styrkes ved ikke-juridiske midler af forebyggende karakter på grundlag af regelmæssige besøg på steder hvor personer tilbageholdes". I selve konventionsteksten står at forebyggelse af tortur skal ske ved regelmæssige besøg på steder hvor personer er berøvet deres frihed, og besøgene skal foretages om nødvendigt for at styrke beskyttelsen af disse personer mod tortur mv. (artikel 1 og 4). Ifølge FN's særlige rapporteur om tortur skal konventionen forstås sådan at de forebyggende besøg kræver en flerfaglig tilgang som indebærer at der i hvert besøgsteam deltager både juridisk uddannet personale og personale med sundhedsmæssig uddannelse.

Inspektionerne er rettet mod forebyggelse af tortur og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Opmærksomheden under besøgene retter sig mod handlinger og forhold som kan falde ind under disse betegnelser.

I artikel 1 i FN's torturkonvention defineres tortur på følgende måde:

"I denne konvention betyder udtrykket 'tortur' enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet.

2. Denne artikel er uden virkning for ethvert folkeretligt instrument eller

national lovgivning, som indeholder eller kan indeholde videregående bestemmelser."

Den danske straffelov indeholder i § 157 a, stk. 2, følgende definition på tortur:

"... at tilføje en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse

- 1) for at skaffe oplysninger eller tilståelser fra nogen,
- 2) for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller
- 3) på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering."

Det følger af denne afgrænsning at der skal rettes særlig opmærksomhed mod oplysninger om de frihedsberøvedes helbredsforhold, den lægelige behandling, organiseringen af lægehjælp, magtanvendelse og om vold eller anden fysisk eller psykisk skade. Da diskrimination indgår som et led i torturdefinitionen, skal man være særlig opmærksom på om grupper der er særligt sårbare for forskelsbehandling, bliver eller risikerer at blive behandlet i strid med forbuddet mod tortur mv.

OPCAT-konventionen omfatter også forebyggelse af grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. I praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i artikel 3 i EMRK dækker disse udtryk over et bredt spektrum af forhold. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har defineret "umenneskelig" behandling som "intens fysisk eller psykisk lidelse". Domstolen har i særlig grad forsøgt at definere og præcisere nedværdigende behandling. Ved bedømmelsen af om en behandling er nedværdigende, har domstolen lagt vægt på om behandlingen gav eller kunne give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd som var egnet til at ydmyge eller nedbryde den frihedsberøvede.

Den offentlige karakter af behandlingen er relevant ved vurderingen af om behandlingen er nedværdigende, men manglende offentlighed betyder ikke nødvendigvis at behandlingen ikke kan være nedværdigende. Det kan være nok at en person efter sin egen opfattelse er blevet ydmyget.

Der foreligger ganske mange domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet. Afgørelserne er i høj grad præget af sagernes konkrete omstændigheder, men nogle generelle tendenser kan dog udledes af praksis.

## ENDELIG REDEGØRELSE

Domstolen tager udgangspunkt i at dårlig behandling af borgerne skal have en vis alvorlig karakter for at udgøre en krænkelse af artikel 3. Den skal gå ud over det element af lidelse og ydmygelse der ofte kan være en uundgåelig følge af lovlig behandling, tvang og straf.

I forbindelse med den konkrete vurdering af om en belastning er uproportional, tillægges intentionen med behandlingen og dens fysiske og psykiske virkning på den pågældende særlig vægt. Handlinger der efter almindelig opfattelse kan fremkalde frygt, angst eller mindreværd hos de frihedsberøvede, er som udgangspunkt utilladelige, ligesom indgreb som ikke har andet formål end at påføre smerte, lidelse eller fornedrelse, er uacceptable.

Lovlig magtanvendelse er ikke i strid med artikel 3, men der må kun bruges magt hvis det er absolut nødvendigt, og magtanvendelsen må ikke være overdreven. Ved planlagte anholdelser har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i visse sager anvendt omvendt bevisbyrde således at det er myndighederne der skal godtgøre at magtanvendelsen var nødvendig og proportional (Rehbock 28/11 2000 præmis 72).

Efter artikel 3 har staten positive forpligtelser til at beskytte personer mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Det betyder bl.a. at staten i forbindelse med gennemførelsen af større politioperationer, herunder ved massedemonstrationer, skal sikre at operationen er planlagt, organiseret og gennemført på en sådan måde at personer ikke udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling (jf. Giuliani and Gaggio 25/8 2009 præmis 228, der i øvrigt særligt vedrører artikel 2).

I forhold til frihedsberøvede skal staten sikre at personer er frihedsberøvede under forhold som respekterer den menneskelige værdighed, og at den frihedsberøvede ikke udsættes for lidelser eller trængsler som overstiger den uundgåelige lidelse der er forbundet med at være frihedsberøvet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol lægger vægt på længden af frihedsberøvelsen. Ved kortvarige frihedsberøvelser stilles der ikke samme krav til de fysiske forhold og standarder. De pladsmæssige forhold der tilbydes de frihedsberøvede, kan godt være meget trange selv i tilfælde hvor frihedsberøvelsen strækker sig over en længere periode. Uanset frihedsberøvelsens længde skal der altid tages hensyn til om den frihedsberøvede er særlig sårbar fordi den pågældende lider af en alvorlig somatisk sygdom, er psykisk syg, helbredsmæssigt svækket eller er meget ung eller ældre. En vis hensyntagen til om den frihedsberøvede er mand eller kvinde, spiller også en rolle.

Den frihedsberøvede skal have rimelig adgang til at sove, til at få mad og drikke og til toiletbesøg og skal have mulighed for at kontakte pårørende og for at søge ekstern juridisk bistand. De fysiske forhold kan godt være mindre hygiejniske, men må ikke være sundhedsfarlige, og der skal være lægelig

bistand til at behandle akutte sygdomme og skader. Magtanvendelse under frihedsberøvelse er tilladelig hvis den har et lovligt formål og ikke går ud over det nødvendige. Mærker og sår der er opstået efter frihedsberøvelsen, påfører myndighederne en bevisbyrde for at der ikke foreligger mishandling. Personalet der står for anholdelsen og bevogtningen, har pligt til at vise de indsatte respekt både i sprog og handling. Den frihedsberøvede skal tiltales og omtales uden at der er tale om overfusning, men må samtidig affinde sig med at tonen afhængig af situationen kan være kontant, bydende og grovere end almindelig høflighed tilsiger.

### **Om politiets aktioner under COP15**

I brev af 14. december 2009, vedlagt som bilag 1, bad jeg Københavns Politi om oplysninger om anvendelsen af venterummene på Retortvej i Valby. Den 15. december 2009 bad jeg Københavns Politi om at redegøre for en række forhold i venterummene som Retshjælpen Rusk i en e-mail af 14. december 2009 havde henledt min opmærksomhed på. Brevet vedlægges som bilag 2. Endelig bad jeg den 18. december 2009 Københavns Politi om at redegøre for politiets håndtering af de personer der blev anholdt/tilbageholdt i forbindelse med demonstrationerne under COP15. Redegørelsen fra politiet skulle beskrive forløbene fra personerne blev anholdt/tilbageholdt, og frem til de blev borttransporteret, og politiets procedurer i dette tidsrum. Dette brev vedlægges som bilag 3.

Københavns Politi besvarede mine henvendelser i en samlet redegørelse som jeg modtog den 17. marts 2010. Besvarelsen vedlægges som bilag 4.

Den 15. december 2009 foretog jeg en uvarslet inspektion af venterummene på Retortvej i Valby.

Til brug for min undersøgelse bad jeg endvidere den 29. januar 2010 Rigspolitiet om kopi af Rigspolitiets samlede besvarelse af de spørgsmål som Folketingets Retsudvalg har stillet om den politimæssige indsats i forbindelse med COP15. Rigspolitiets samlede besvarelse, som jeg modtog den 12. februar 2010, vedlægges som bilag 5.

Retshjælpen Rusk kommenterede i brev af 22. april 2010, vedlagt som bilag 6, politiets redegørelse af 17. marts 2010.

Københavns Politi sendte i brev af 25. maj 2010, vedlagt som bilag 7, en supplerende redegørelse om forholdene på baggrund af Retshjælpen Rusks brev af 22. april 2010.

## ENDELIG REDEGØRELSE

I brev af 7. juni 2010 fremsatte Retshjælpen Rusk supplerende kommentarer til politiets redegørelse. Dette brev vedlægges som bilag 8.

Københavns Politi afgav i brev af 25. juni 2010 – bilag 9 – en supplerende redegørelse vedrørende Retshjælpen Rusks brev af 7. juni 2010.

Det fremgår af politiets besvarelse at der kun den 12. december 2009 blev anholdt/tilbageholdt personer der måtte vente mere end 1 time på at blive transporteret til venterummene på Retortvej. På Retortvej havde de anholdte/tilbageholdte adgang til vand, toiletbesøg og mad i nødvendigt omfang, det vil sige at hvis tilbageholdelsen samlet varede mere end 6 timer, blev de anholdte/tilbageholdte tilbudt en kyllingesandwich. For så vidt angik aktionen den 12. december 2009, har politiet i sin redegørelse af 25. juni 2010 dog oplyst at der kunne være gået op til 9 timer før de anholdte/tilbageholdte blev tilbudt en sandwich. Endvidere havde de anholdte/tilbageholdte på Retortvej mulighed for at kontakte pårørende eller advokat ved registreringen som politiet foretog af de anholdte/tilbageholdte ved deres ankomst til venterummene.

Det er derfor min opfattelse at der ikke er særlige oplysninger om at en ventetid på under en time har givet anledning til problemer for de anholdte/tilbageholdte af en karakter som er relevant for en OPCAT-undersøgelse. Jeg koncentrerer derfor min undersøgelse om forholdene for de anholdte/tilbageholdte i forbindelse med politiets aktion den 12. december 2009.

### **Om politiets aktion den 12. december 2009**

Politiet frihedsberøvede den 12. december 2009 kl. 15.26 905 personer på Amagerbrogade i henhold til politiloven. Frihedsberøvelsen af de 905 personer skete i forbindelse med en lovlig demonstration som skønsmæssigt omfattede 75.000-100.000 personer, og som i alt væsentligt forløb som en fredelig demonstration. Politiet har i redegørelsen til mig ikke oplyst nærmere om årsagen til aktionen.

Det fremgår af mediernes omtale at anledningen til at der blev foretaget masseanholdelser, var at en gruppe på muligvis op til 300 personer begyndte at lave hærværk, slå butiksruder i stykker, affyre fyrværkeri og, i deres forsøg på at undslippe politiet, blandede sig med den bageste del af demonstrationen. Det fremgår endvidere at situationen set fra politiets side måtte opfattes således at egentlige optøjer var ved at udvikle sig. Det er usikkert hvor mange der deltog i de ulovlige handlinger og navnlig om optøjerne ville brede sig og inddrage dele af den ellers fredelige demonstration. Dette var ifølge medierne baggrunden for at politiet greb ind med det samme, og for at så mange blev anholdt/tilbageholdt. De samme forhold bevirkede at politiet så sig nødsaget til at tilbageholde de pågældende i stedet for at sprede demonstrationen.



## ENDELIG REDEGØRELSE

De frihedsberøvede blev tilbageholdt på stedet på Amagerbrogade og fik plastichåndjern på med armene bag om kroppen. Derpå blev de tilbageholdte anbragt tæt siddende i lange rækker på jorden.

Den 12. december 2009 var en kold dag med en temperatur omkring frysepunktet. Tilbageholdelsen skete for nogles vedkommende efter en vis magt-anvendelse, og mange af de anholdte/tilbageholdte har ifølge medierne oplevet at blive råbt ad og kommanderet rundt med.

Fra Amagerbrogade skulle de tilbageholdte overføres med busser til de midlertidige venterum på Retortvej i Valby. Politiet havde ikke umiddelbart kapacitet nok til at transportere de mange anholdte/tilbageholdte til Valby hvilket betød at de sidste anholdte/tilbageholdte først var transporteret bort kl. 20.00.

Både selve tilbageholdelsesaktionen og den senere anbringelse på gaden skete under stor mediebevågenhed og under overværelse af tilskuere, og mange anholdte/tilbageholdte er siden blevet vist i fjernsyn og aviser som anbragt med armene fastlåst bag om ryggen.

I tidsrummet på op til 4½ time fik nogle af de anholdte/tilbageholdte mulighed for at blive ledsaget på toilettet på nogle nærliggende pizzeriaer. Politiet skønner dog at toiletkapaciteten ikke var tilstrækkelig, uden at det dog har været muligt at sætte tal på hvor mange der ikke fik mulighed for at forrette deres nødtørft på et toilet, men måtte blive siddende på Amagerbrogade.

Politiet havde ikke sørget for transportable toiletter til Amagerbrogade, da alle ekstra toiletter var placeret ved venterummene på Retortvej hvor det forventedes at der ville blive et meget stort behov for ekstra toiletkapacitet.

Politiet havde heller ikke sørget for vand eller mad til de anholdte/tilbageholdte. Til trods for kulden fik de tilbageholdte ikke tilbudt siddeunderlag til beskyttelse mod kulden. Både vand i plastflasker og sidde-/liggeunderlag befandt sig i store mængder i venterummene på Retortvej omkring 25 minutters kørsel fra Amagerbrogade. Vand og sidde-/liggeunderlag blev ikke i forløbet på op til 4½ time rekvireret af politiet. Enkelte personer fik dog vand af de politifolk der forestod bevogtningen af de anholdte/tilbageholdte.

Politiet havde ikke på forhånd sørget for at der var lægefaglig bistand til stede, men kl. 18.00 – ca. 2½ time efter at tilbageholdelsen var påbegyndt – rekvirerede politiet læge og ambulance til en person der havde fået kramper. Personen blev løsladt efter behandlingen. Lægen påpegede i den forbindelse over for politiet at det var for koldt at sidde på jorden, og at de tilbageholdte skulle væk fra jorden.

Politiet begyndte herefter at gå ture med nogle af de tilbageholdte. De tilbageholdte fik først mulighed for at kontakte pårørende eller advokat efter at de var kommet frem til venterummene på Retortvej. Ifølge politiets redegørelse var det ikke praktisk muligt at lade de frihedsberøvede kontakte pårørende på Amagerbrogade. Som jeg forstår politiets oplysninger til mig, lod politiet i forløbet frem til de tilbageholdte blev transporteret til Retortvej, 200-300 personer gå da disse åbenbart ikke tilhørte den gruppe som politiet ønskede at frihedsberøve, men der blev på stedet ikke foretaget registreringer eller afhøringer. De 200-300 personer udgør, som jeg har forstået det, ikke en del af de 905 frihedsberøvede.

Transporten til Valby tog ca. ½ time og skete i busser. Håndjernene blev ikke taget af de anholdte/tilbageholdte under transporten. Ved ankomsten til Retortvej kom ca. 600 personer aldrig ind i venterummene da disse kun kunne rumme 346 personer. De 600 blev derfor registreret og afhørt i busserne og resten ved de skranker der var opstillet i hallen. Alle der ønskede det, fik mulighed for at gå på toilettet inden for den første time efter ankomsten. Alle fik en kyllingesandwich og en flaske vand. Der var en læge til stede som alle der ønskede det, kunne konsultere.

De ganske få mindreårige under 15 år og de ganske få syge blev anbragt i to særlige venterum ved lægekonsultationen. De ca. 600 personer i busserne blev løsladt efter afhøring i busserne og kørt til nærliggende togstationer. Resten – formentlig 346 personer – blev anbragt i venterummene. Disse personer blev løsladt i løbet af natten – de sidste kl. 3.25 den 13. december 2009.

Venterummene var konstrueret som kraftige ståltrådsbure: 25 bure med plads til 10 personer og 12 bure med plads til 8 personer. I alt 346 personer blev anbragt i burene. I burene var der bænke som dog måtte fjernes i løbet af natten da nogle af de anholdte/tilbageholdte benyttede bænkene som rambukke til at forsøge at slå dørene op med. Efter at bænkene var fjernet, fik de anholdte/tilbageholdte udleveret siddeunderlag. Ifølge politiets oplysninger blev alle der var tilbageholdt efter politiloven den 12. december 2009, på nær en enkelt løsladt inden 12 timer regnet fra tilbageholdelsen. Enkelte anholdte blev fremstillet for en dommer til videre anholdelse eller varetægtsfængsling.

Den 15. juli 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen og bad Justitsministeriet om en udtalelse om sagen efter først at have indhentet udtalelser om sagen fra Rigspolitiet og Københavns Politi. Jeg skrev bl.a. følgende:

### **"Folketingets Ombudsmands foreløbige vurdering af forløbet**

I den konkrete sag må politiets behandling af de anholdte/tilbageholdte efter min opfattelse ses som en helhed således at det er det samlede forløb fra anholdelsen til løsladelse der skal bedømmes. Tilsvarende må po-

litiets forudgående planlægning af hvorledes eventuelle anholdte/tilbageholdte blev behandlet, ses i lyset af at politiets pligter til at tage sig af de anholdte/tilbageholdte indtrådte ved anholdelsen og først ophørte med løsladelsen.

Det er klart at behandlingen af de anholdte/tilbageholdte skiftede karakter undervejs idet de anholdte/tilbageholdte utvivlsomt blev udsat for den største belastning i tiden umiddelbart efter anholdelsen mens de sad i håndjern på gaden, hvorimod opholdet i de midlertidige venterum på Retortvej foregik under relativt set bedre forhold. Tingene hænger imidlertid sammen på en sådan måde at det vil give et misvisende billede hvis ikke forløbet vurderes i sin helhed.

Det siger sig selv at en person der har siddet flere timer på en meget kold gade med hænderne på ryggen, kan have lidt fysisk skade, er blevet sulten eller trængende i en sådan grad at der må tages hensyn hertil ved anbringelsen af den pågældende i et venterum.

Samtidig er det uundgåeligt at den nærmere beskrivelse og bedømmelse af begivenhederne og politiets håndtering heraf må tage udgangspunkt i de faser frihedsberøvelserne kom til at foregå i: anholdelsen og anbringelsen på Amagerbrogade, transporten fra Amager til Retortvej i busser, indskrivningen i venterummene og opholdet i disse.

Det kræver efter min mening ikke nærmere argumentation at en anholdelse i fuld offentlighed og efterfølgende opbevaring med armene bundet på ryggen i tre til fire timer på en kold gade indebærer en sådan lidelse og fornærelse at det isoleret set kan betragtes som nedværdigende behandling.

Det spiller for denne vurdering en mindre rolle om anholdelsen/tilbageholdelsen af den enkelte må anses for lovlig. Politiet må efter praksis anses for at være undergivet i alt væsentligt de samme krav med hensyn til omsorg for og beskyttelse af de anholdte/tilbageholdte hvad enten anholdelsen siden hen må bedømmes som ulovlig, eller der er tale om en lovlig frihedsberøvelse. Det tilkommer domstolene at vurdere spørgsmålet, og der verserer for tiden et stort antal retssager om tilbageholdelsernes lovlighed.

Om de gener der blev påført de anholdte/tilbageholdte, må anses for en uundgåelig følge af den lovlige aktion, hænger efter min opfattelse nøje sammen med at anholdelserne fandt sted i forbindelse med en meget stor international konference vedrørende et politisk meget eksponeret emne. På forhånd havde mange interessegrupper meldt deres interesse i at demonstrere deres synspunkter, og nogle grupper havde planlagt akti-

oner som på forhånd måtte vurderes at kunne blive gennemført med ulovlige midler. Politiet havde derfor forberedt sig på at demonstrationerne kunne udvikle sig til optøjer, samt på forhånd indrettet sig på at der kunne blive tale om præventive anholdelser i henhold til politilovens §§ 8 og 9.

Tilbageholdelserne på Amagerbrogade trak som nævnt ud i op til 4½ time, og det er derfor naturligt at stille spørgsmål om hvorvidt de anholdte/tilbageholdte kunne være blevet overført på et tidligere tidspunkt til Retortvej, samt om ulemperne ved opholdet kunne være mindsket ved at der blev etableret toiletadgang og fremskaffet siddeunderlag og tæpper til beskyttelse mod kulde. Det er ligeledes nærliggende at spørge om politiet havde sørget for at personer der blev syge, kunne få lægehjælp, samt om der var sørget for nødvendig uddeling af mad og drikke. Og det må forekomme tilsvarende indlysende at der kunne være behov for allerede på dette tidspunkt at få afhørt nogle af de anholdte/tilbageholdte med henblik på at løslade personer som uforskyldt var blevet anholdt/tilbageholdt og som ikke kunne anses for at udgøre nogen fare for den offentlige fred og orden. I den forbindelse bemærkes at politiet efter politiloven har pligt til at påse at frihedsberøvelserne bliver så kortvarige og skånsomme som muligt, og at der som følge heraf påhviler politiet en pligt til så vidt det er praktisk muligt, at foretage afhøringer for at få afklaret om der var personer som ikke burde have været anholdt/tilbageholdt og som derfor straks kunne løslades og dermed slippe for den belastning opholdet udsatte dem for.

Som jeg forstår politiets oplysninger, var der ikke på forhånd sørget for lægehjælp, siddeunderlag/tæpper, toiletvogne eller tilrettelagt en egentlig afhøringsprocedure på dette tidspunkt da denne del af indsatsen var planlagt at skulle foregå i venterummene på Retortvej. Opholdet på Amagerbrogade blev imidlertid af længere varighed end forudset fordi politiet havde anset det for nødvendigt at foretage så stort et antal anholdelser at transporten i busser til Retortvej ikke kunne gennemføres med det antal busser der var til rådighed for opgaven. Det fremgår af politiets oplysninger til mig at der var indgået en aftale med et busselskab om at stille 8 ledbusser til rådighed ved større operationer. Det fremgår imidlertid ikke af politiets oplysninger om disse busser blev benyttet, eller hvad der i øvrigt var årsagen til at de anholdte/tilbageholdte ikke kunne transporteres bort hurtigere end det var tilfældet.

### **Foreløbig vurdering af politiets procedurer**

Det er min foreløbige mening at politiets planlagte transportlogistik var risikabel fordi de anholdte/tilbageholdte kom til at sidde for længe på Ama-

gerbrogade under stærkt belastende forhold. Endvidere finder jeg at det øgede risikoen for en krænkelse at politiet ikke sørgede for at fremskaffe vand og siddeunderlag, særlig fordi det, sådan som jeg har forstået det, var muligt at fremskaffe begge dele fra venterummene på Retortvej. Jeg finder det dog positivt at politiet ved de efterfølgende dages massetilbageholdelser ifølge egne oplysninger medbragte både siddeunderlag og vand.

Jeg er indstillet på at anbefale at det fremover bliver fast praksis ved aktioner hvor det kan blive aktuelt at foretage masseanholdelser, at politiet medbringer vand og siddeunderlag.

Den 12. december 2009 sad de tilbageholdte 2½ time på Amagerbrogade før politiet begyndte at gå ture med nogle af dem. Gåturene blev påbegyndt kl. 18.00 efter at en læge der var tilkaldt i anledning af at en person havde fået kramper, meddelte politiet at det ikke var forsvarligt at lade de tilbageholdte sidde så længe på den kolde gade.

Der findes ingen direkte undersøgelser af om der er helbredsrisici forbundet med placering som den fandt sted, og dermed fiksering og immobilisering, igennem længere tid. Men ud fra andre undersøgelser hvor muligheden for at bevæge sig er begrænset, f.eks. ved flyrejser, og ud fra lægelig erfaring, må det dog antages at en sådan placering i længere tid, dvs. flere timer, vil indebære helbredsmæssige risici. Der kan være tale om øget risiko for udvikling af dyb blodprop i benet som igen kan give anledning til andre blodpropper, samt evt. skader på hud eller nerver. Risikoen for blodprop kan være forøget ved lave temperaturer, ved allerede tilstedeværende sygdom og ved graviditet.

Det er derfor min foreløbige anbefaling at politiet ved sådanne aktioner sørger for at der er sundhedsfaglig kompetence til stede så det sikres at de anholdte/tilbageholdte ikke lider helbredsmæssig overlast. Jeg henviser i den forbindelse til artikel 6 i UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials hvorefter 'Law enforcement officials shall ensure the full protection of the health of persons in their custody and, in particular, shall take immediate action to secure medical attention whenever required'.

Det er efter min foreløbige opfattelse ikke i overensstemmelse med de menneskeretlige krav om at undgå at udsætte frihedsberøvede for umenneskelig eller nedværdigende behandling at politiet ikke sørgede for at de tilbageholdte der havde behov for det, fik mulighed for at komme på toilettet. Uanset at situationen var af en ganske særlig karakter, må det undgås at politiet fremover kommer i en tilsvarende situation.

Det er derfor min foreløbige anbefaling at politiet overvejer og fastlægger de nødvendige foranstaltninger for at en sådan situation ikke gentager sig.

Da det viste sig at ventetiden blev væsentligt længere end forudset – og under de foreliggende forhold uacceptabel – giver det efter min foreløbige opfattelse anledning til undren at politiet ikke udnyttede tiden til at påbegynde en foreløbig screening af de mange personer som var tilbageholdt af præventive grunde og ikke som led i en strafforfølgelse. Herved kunne personer om hvem det umiddelbart fremgik at der ikke var behov for fortsat tilbageholdelse på stedet, være løsladt. Jeg henviser herved til at der sådan som jeg har forstået politiets oplysninger, jf. ovenfor, var 200-300 personer som efter umiddelbar forklaring til politiet helt undgik frihedsberøvelse.

Det videre forløb viste da også at ca. 600 personer som var bragt til Retortvej, kunne løslades umiddelbart efter at politiet havde foretaget en kort afhøring og registrering af dem i busserne.

Efter min foreløbige opfattelse burde politiet derfor i de 3-4 timer der gik inden transporten blev indledt, have foretaget den korte afhøring og registrering af så mange som muligt så ubehaglighederne var blevet minimeret for flest mulige.

Det er derfor min foreløbige anbefaling at politiet fastlægger procedurer med henblik på at der i tilsvarende situationer bliver foretaget de fornødne afhøringer og eventuelle registreringer hurtigst muligt.

Den i det hele meget langvarige og generelle brug af håndjern kan give anledning til betænkeligheder. Isoleret foretager jeg dog ikke videre vedrørende dette – overvejende politifaglige – spørgsmål, idet det opfanges af de anbefalinger jeg fremsætter om reduktion af frihedsberøvelsernes varighed, først og fremmest gennem hurtigere påbegyndelse af afhøringer og eventuelle registreringer.

Transporten af de anholdte/tilbageholdte til Retortvej skete efter det oplyste uden at de anholdte/tilbageholdte blev udsat for andre ubehageligheder end det at sidde i håndjern med armene på ryggen i yderligere en ½ times tid. Brugen af håndjern under transport forudsætter at politiet har vurderet at dette er nødvendigt – typisk for at forhindre flugt eller for at imødegå umiddelbart truende vold og optøjer. Det fremgår ikke af politiets oplysninger til mig om dette var tilfældet. Set i lyset af at der senere på aftenen opstod optøjer i venterummene på Retortvej, har jeg dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Politiet har oplyst at der flere gange i løbet af aftenen/natten den 12. december 2009 blev anvendt peberspray mod de anholdte/tilbageholdte mens de sad i venterummene. Peberspray blev benyttet dels da nogle indsatte forsøgte at bryde ud af venterummene bl.a. ved at anvende bænkene som rambuk for at ødelægge ståltrådsburene, dels i forbindelse med at indsatte hindrede politiet i at komme ind i rummene for at fjerne/omplacere urostiftere. Politiet har oplyst at der i hvert enkelt tilfælde er foretaget indberetning til Rigspolitichefen i overensstemmelse med dennes kundgørelse A II, nr. 57.

Idet jeg forudsætter at Rigspolitichefen vil vurdere om betingelserne for anvendelse af peberspray har været berettiget i alle tilfælde, foretager jeg mig ikke videre på nuværende tidspunkt i forhold til spørgsmålet om politiets anvendelse af peberspray.

Registreringen og den senere opbevaring af de anholdte/tilbageholdte var planlagt til at foregå i venterummene på Retortvej. Jeg besigtigede den 15. december 2009 uvarslet venterummene og fik demonstreret den procedure for indskrivningen af de anholdte/tilbageholdte der var blevet fulgt den 12. december 2009. Planen var oprindeligt at hver bus skulle tømmes i et stort venterum; de anholdte/tilbageholdte skulle herefter indskrives ved skranker der var opstillet i hallen. I hallen fandtes to toiletvogne med hver seks toiletter, og derudover blev personalets toiletvogn stillet til rådighed for de anholdte/tilbageholdte. Hver enkelt anholdt/tilbageholdt fik udleveret en vejledning om sine rettigheder, ligesom alle fik lejlighed til at ringe til pårørende eller juridisk bistand. I hallen var der indrettet en lægekonsultation med venterum, og Københavns Kommunes sociale døgnkontakt havde repræsentanter til stede. Alle anholdte/tilbageholdte fik tilbudt en kyllingesandwich og en flaske vand.

Da det stod klart at antallet af anholdte/tilbageholdte var meget større end forventet, ændredes procedurerne således at afhøringssteams gik op i busserne og fik frasorteret personer der straks kunne løslades. I alt blev ca. 600 personer på denne måde løsladt uden at blive skrevet ind i venterummene. Ved løsladelsen blev de tilbageholdte kørt til nærliggende togstationer. Ca. 300 personer blev således anbragt og tilbageholdt i de midlertidige venterum. Rummene var som nævnt ovenfor opstillede ståltrådsbure som i alt væsentligt frembød samme vilkår som kendes fra venterum på politistationer.

Alt i alt svarede behandlingen og opbevaringen af de anholdte/tilbageholdte fra det tidspunkt da de blev kørt væk i busser og til løsladelsen, til den behandling anholdte/tilbageholdte i almindelighed får. Og denne del af behandlingen blev desuden ændret i forløbet under hensyn til at de

anholdte/tilbageholdte på det tidspunkt havde haft et langvarigt og usædvanligt belastende ophold på Amagerbrogade.

Min inspektion gav anledning til at politiet ændrede forretningsgangene vedrørende lægebetjening så det i forbindelse med tilbageholdelserne de kommende dage blev sikret allerede ved registreringen at de tilbageholdte som led af en kronisk sygdom, havde adgang til deres medicin. Inspektionen gav mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

### Sammenfatning

På baggrund af min gennemgang af forholdene omkring masseanholdelserne den 12. december 2009 er det min foreløbige opfattelse at politiet bør tage de generelle procedurer ved masseanholdelser op til overvejelse. For at forebygge krænkelser af reglerne om forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling er det min foreløbige opfattelse at politiet bør tilrettelægge procedurerne så det fremover i hvert fald

- undgås at tilbageholdte personer ikke inden for rimelig tid kan forrette deres nødtørft
- bliver fast praksis at medbringe vand og siddeunderlag ved aktioner hvor det kan blive aktuelt at foretage masseanholdelser
- sikres at der ved sådanne aktioner er sundhedsfaglig kompetence til stede så risikoen for at de anholdte/tilbageholdte lider helbredsæssig overlast, bliver mindst mulig
- sikres at politiet ved sådanne aktioner foretager de fornødne afhøringer hurtigst muligt så varigheden af tilbageholdelsen bliver kortest mulig."

Den 22. november 2010 modtog jeg udtalelsen fra Justitsministeriet vedlagt en udtalelse fra Rigspolitiet som havde indhentet bidrag fra Københavns Politi.

Justitsministeriet har på baggrund af udtalelserne fra Rigspolitiet og Københavns Politi tilsluttet sig mine ovennævnte anbefalinger for planlægning og gennemførelse af politiaktioner af den nævnte karakter, herunder at det sikres at politiet ved sådanne aktioner foretager de fornødne afhøringer hurtigst muligt så varigheden af tilbageholdelsen bliver kortest mulig.

Justitsministeriet har bemærket at ministeriet ikke har forholdt sig til grundlaget for og udstrækningen af de konkrete frihedsberøvelser der fandt sted under COP15, og som for en stor dels vedkommende aktuelt er under prøvelse ved domstolene.



**Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har fastholdt den opfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse, og opretholdt de anbefalinger jeg fremsatte i redegørelsen.

Jeg har bedt Justitsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de sager der verserer vedrørende frihedsberøvelsernes lovlighed, ligesom jeg har bedt om at modtage oplysning om gennemførelsen af mine anbefalinger.

  
Hans Gammeltoft-Hansen