



København, Dato 28. marts 2011

## Behov for registrering og kortlægning af praksis for frihedsberøvelse af afviste asylansøgere m.fl. i Ellebæk.

Den 22. marts 2011 havde Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik åbent samråd med integrationsminister Søren Pind om forholdene i Ellebæk, hvor afviste asylansøgere m.fl. frihedsberøves med henblik på udsendelse af landet m.v.

Anledningen var, at Amnesty International i februar-nummeret af Amnesty-bladet ("Bag tremmer i Ellebæk – Det hemmelige fængsel") gennemgår en række enkeltsager, som viser,

- at også sårbare personer, torturofre, handlede kvinder, psykisk syge m.fl., frihedsberøves i Ellebæk,
- og at der ikke er nogen formaliseret screeningsordning, som sikrer, at man identificerer de personer, som ikke kan tåle at blive frihedsberøvet.

Videre peges der i bladet på,

- at lovens ordning – om at frihedsberøvelse kun må anvendes, hvor mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige – ikke synes at blive efterlevet i praksis.
- De adspurgte kilder kan således ikke pege på en formaliseret procedure, som sikrer, at politiet i hver enkelt sag udtrykkeligt tager stilling til, om mindre indgribende foranstaltninger ville være tilstrækkelige til at sikre udlændingens tilstedeværelse.
- at de sager om frihedsberøvelse eller fristforlængelser, som repræsentanter for Amnesty International har overværet, sætter spørgsmålstegn ved, om proceduren ved Hillerød Ret reelt afkræver Rigspolitiet egentlig dokumentation for, at mindre

indgribende foranstaltninger er overvejet – eller sikrer, at sårbare personer skånes for frihedsberøvelse.

### GENERELT – OM FRIHEDSBERØVELSE MED HENBLIK PÅ UDSENDELSE AF LANDET. FORHOLDET TIL UDSENDELSESDIREKTIVET.

#### 1 Dokumentation af praksis.

Efter samrådet stod det klart, at der ikke forefindes nogen systematisk registrering af praksis for anvendelsen af henholdsvis frihedsberøvelse og mindre indgribende foranstaltninger som meldepligt og deponering af pas og (som foreslået under mødet) elektronisk hånd- eller fodlænke).

Det fremgik af integrationsministerens svar til udvalget,

- at Rigspolitiet til brug for samrådet har oplyst, at Politiet i henhold til interne retningslinjer for frihedsberøvelse af afviste asylansøgere m.fl. altid skal overveje, om mindre indgribende foranstaltninger ville opfylde formålet – at sikre udlændingens tilstedeværelse
- men at der ikke er nogen systematisk registrering af, hvornår eller hvorfor mindre indgribende foranstaltninger ikke ville være tilstrækkelige i de enkelte sager,
- at der ikke er nogen formaliseret, uafhængig screeningsprocedure til at sikre, at psykisk syge, torturofre og andre særligt sårbare personer ikke frihedsberøves (herunder at politiet ikke uden videre kan dem overføre fra Kongelunden til Ellebæk),



- at der ikke er en procedure, som rutinemæssigt inddrager lægelig eller psykologisk sagkundskab,
- at der ikke er nogen systematisk registrering af erfaringerne med mindre indgribende foranstaltninger,
- at der ikke er nogen registrering af sager, hvor Retten i Hillerød har afslået at forlænge en frihedsberøvelse, men at Rigspolitiet "ikke erindrer, at det er sket".

**Sammenfattende** konkluderede ministeren af de svar, som var indhentet fra Rigspolitiet m.fl., at Danmark overholder Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens **artikel 3**, (som fortolkes således, at frihedsberøvelse ikke må anvendes over for personer, som bliver syge eller mere syge af det, ikke må frihedsberøves – og at mindre indgribende foranstaltninger altid skal overvejes), og konventionens **artikel 5, stk. 1, litra f**, (hvorefter udlændinge kan frihedsberøves med henblik på udsendelse af landet – men dog således, at den faktiske udsendelse er rimeligt nært forestående – og at mindre indgribende foranstaltninger altid skal overvejes.)

Svarene var derimod tavse i forhold til spørgsmålet om **materiel dokumentation eller statistik** for,

- **hvornår** man har anvendt mindre indgribende foranstaltninger (jf. udlændingelovens § 34), og
- **hvilke konkrete erfaringer**, man har haft med mindre indgribende foranstaltninger,
- **af hvilke konkrete grunde** mindre indgribende foranstaltninger er blevet *iværksat* eller *opgivet* ud fra en vurdering af risiko for unddragelse,

Ligeledes savnede man substantielle svar på,

- **hvordan** det sikres, at torturofre og andre sårbare grupper ikke frihedsberøves (under vilkår, som påfører dem yderligere mén),

- **hvilke forhold** der afgør, hvor længe en udlænding kan være frihedsberøvet forud for udrejsen,
- **hvornår** Rigspolitiet vælger at afbryde en frihedsberøvelse, fordi en udsendelse – f.eks. på grund af vanskeligheder med oprindelseslandets pasmyndigheder – har så lange udsigter, at en fortsat frihedsberøvelse vil en være uforholdsmæssig foranstaltning,
- **hvilke konkrete forhold**, der har ført til meget langvarige frihedsberøvelser i individuelle sager,
- **om** der er eksempler på sager, hvor Hillerød Ret har afslået Rigspolitiets anmodning om tilladelse til frihedsberøvelse, eller til forlængelse af frihedsberøvelsen, og hvilke konkrete forhold der er indgået i de enkelte afgørelser,
- **om** eller **hvor mange** kendelser om (fortsat) frihedsberøvelse der er kæret til Østre Landsret.

## 2 Om konsekvenserne af vedtagelsen af L 107 (gennemførelse af udsendelsesdirektivet m.v.)

Ved gennemførelsen af udsendelsesdirektivet er der nu indført egentlige tidsgrænser for frihedsberøvelse af udlændinge med henblik på udsendelse af landet. Således at der gælder en almindelig grænse på **6 måneder**, som **under særlige omstændigheder** kan forlænges med **12 måneder** op til i alt **18 måneder**.

Det fremgår af L 107 - og af integrationsministerens svar under samrådet - at de særlige omstændigheder, som kan begrunde en forlængelse af frihedsberøvelsen op til i alt 18 måneder, kan være **"herunder hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af**



*udlændingens manglende medvirken til udsendelsen eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendig rejselegitimation og indrejsetilladelse”.*

Det fremgår videre, at *”Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.”*

Erfaringsmæssigt er det netop disse to forhold - *udlændingens manglende medvirken, eller at hjemlandets myndigheder nægter eller nøler med at udstede rejselegitimation og indrejsepapirer til afviste asylansøgere* - som er de mest almindeligt forekommende årsager til langvarige frihedsberøvelser.

Særligt, hvor det er hjemlandets myndigheder, der forsinket udsendelsen, forekommer det urimeligt at lade udlændingen bære konsekvensen i form af en langvarig frihedsberøvelse.

Ved vedtagelsen af Udsendelsesdirektivet i 2008 indskærpede Rådet over for medlemslandene, at hensigten med direktivet *ikke var, at landene skulle harmonisere deres lovgivning nedad*, men at lande, som rutinemæssigt anvender meget lange frihedsberøvelser, skulle forbedre forholdene for afviste asylansøgere.

Iflg. de tilgængelige oplysninger sker det i dag kun undtagelsesvis, at udlændinge i Danmark frihedsberøves så længe som 18 måneder. I flere høringsvar over L 107 er der på den baggrund udtrykt bekymring over risikoen for, at *Danmark harmoniserer nedad*, således at gennemførelsen af direktivet modsat den angivelige hensigt kan komme til at bevirke *længere* frihedsberøvelser i Danmark end efter hidtidig praksis. Der er således bekymring over risikoen for, at tidsgrænserne kan komme til at virke som *standardgrænser* og ikke undtagelser, således at Rigspolitiet i praksis vil begynde at ”læne sig op ad tidsgrænserne” ved proportionalitetsvurderingen af, hvad der er ”rimelig tid” til

forberedelse af en udsendelse og frihedsberøvelse i den forbindelse.

Efter Amnestys opfattelse forstærker gennemførelsen af udsendelsesdirektivet behovet for, at man etablerer *konkret, individuel registrering* af de sager, hvori der er spørgsmål om frihedsberøvelse eller mindre indgribende foranstaltninger, og om sikring af, at særligt sårbare grupper ikke frihedsberøves, herunder om mindre indgribende foranstaltninger har været forsøgt eller overvejet.

Uden en konkret registrering ”på” hver enkelt sag af de individuelle, faktiske forhold, som har ført til ”frihedsberøvelse” eller ”mindre indgribende foranstaltninger”, og af de forhold, som har haft betydning for længden af frihedsberøvelsen, vil man reelt være ude af stand til at vurdere (f.eks. om et år), om gennemførelsen af udsendelsesdirektivet har haft (negativ, positiv eller ingen) betydning for anvendelsen af frihedsberøvelse af udlændinge, som står for at skulle udvises af landet.

**Amnesty International skal på den baggrund opfordre** Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg til at anmode integrationsministeren om i fællesskab med justitsministeren at etablere en monitorerings- og registreringsordning, som kan danne et faktisk grundlag for vurderingen af praksis i disse sager.

Efter en sådan ordning skal hver enkelt sag (hvori en udlænding har skullet udsendes af landet) påføres/registreres med en række konkrete oplysninger om sagsforløbet, herunder særligt de faktiske forhold, som har haft betydning for afgørelsen om *frihedsberøvelse* eller *mindre indgribende foranstaltninger*, om de *lægelige og andre sagkyndige vurderinger (i forhold til særligt sårbare personer)*, der er indgået i sagen, og om de forhold, som har haft betydning for den konkrete *længde* af foranstaltningerne.

Amnesty, den 28. marts 2011.