



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

København, d. 17. februar 2021

Brev til justitsministeren vedrørende Udlændingecenter Ellebæk

Kære justitsminister Nick Hækkerup,

Amnesty International og DIGNITY følger løbende situationen for udlændinge, som er varetægtsfængslet eller frihedsberøvet efter udlændingeloven henholdsvis § 35 og § 36, og som opholder sig på Udlændingecenter Ellebæk. Vi har valgt at rette henvendelse til dig, fordi vi er bekymrede for deres forhold og rettigheder.

Det er et år siden, at Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) offentliggjorde sin kritik af forholdene i Ellebæk.¹ Det er positivt, at regeringen siden har taget initiativ til at forbedre nogle af forholdene i institutionen, som nærmere redegjort for i regeringens svar af 3. marts og 1. september 2020 til CPT. Vi er dog bekymrede over, at CPT's og civilsamfundets kritik af forholdene i Ellebæk² ikke har ført til gennemgribende ændringer på en lang række andre områder, herunder det generelle regime i Ellebæk, jf. nedenfor. Endvidere bør der tages markant tydeligere hensyn til, at nogle af de indsatte kan være traumatiserede, og at restriktioner indført som følge af pandemien kan have yderligere forværret deres situation.

Det generelle fængselslignende regime i Ellebæk bør ændres

Formålet med et ophold i Ellebæk er ikke at afsone en straf for en kriminel handling eller som varetægtsarrestant at vente på et retsmøde, men derimod at sikre at politiet ved, hvor udlændinge er, når hjemsendelse skal finde sted. Frihedsberøvelse bruges endvidere som "motivationsfremmende foranstaltning".

Ifølge CPT-standarder³ burde en sådan særlig institution for udlændinge i en udrejsesituation ikke ligne et fængsel og drives efter fængselslignende regler. Vi er enige med CPT i, at det er

1 CPT-rapport af 7. januar 2020 CPT/Inf (2019) 35.

2 NGO-rapport af 11. marts 2019 til CPT (bilag 4) og civilsamfundets brev af 9. juni 2020 til Folketingets Retsudvalg.

3 CPT Foreign nationals detained under aliens legislation (CPT/Inf(97)10-part): "In the view of the CPT, in those cases where it is deemed necessary to deprive persons of their liberty for an extended period under aliens legislation, they should be accommodated in centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably-qualified personnel" (para 29).

uacceptabelt, at udlændingene i Ellebæk behandles som kriminelle.⁴ Hvis de undtagelsesvist frihedsberøves, bør det være i institutioner, som tager højde for deres behov.

Vi opfordrer justitsministeren til at redegøre for, hvorledes regeringen i overensstemmelse med internationale standarder vil sikre, at Ellebæk ændres til et passende sted for udlændinge, hvor de kan nyde i hvert fald en vis form for normalitet, f.eks. ved at have fri adgang til udendørsfaciliteter og mulighed for at lave mad og for at holde kontakten til familie via egen mobiltelefon eller internettet.

Vi efterspørger i samme forbindelse jeres eventuelle overvejelser om at ændre Ellebæks udseende (f.eks. ved at fjerne tremmer for vinduerne) og bemanningen fra fængselspersonale til civilt personale med andre kernefagligheder.

Sårbare udlændinge bør ikke frihedsberøves

Gruppen af sårbare personer i Ellebæk omfatter bl.a. traumatiserede flygtninge, herunder torturoverlevende og personer med andre psykiske lidelser.⁵ Frihedsberøvelse af torturoverlevende, som er en yderst sårbar gruppe, kan være særligt belastende, og i visse situationer kan traumer reaktiveres med forværring af PTSD-symptomer, depression, angst m.v. til følge. Her henvises bl.a. til en konkret sag vedrørende en iransk kurder, som i juni 2020 overfor Amnesty International oplyste, at han tidligere havde været udsat for tortur i et iransk fængsel; at opholdet i Ellebæk var det værste, han havde prøvet; og at "efter jeg har siddet i Ellebæk, er jeg altid syg. Jeg har det ikke godt. Og efter Ellebæk er jeg meget bange".⁶

Det er vores erfaring, at information om en udlændings sårbarhed ikke nødvendigvis følger denne fra én institution til en anden.⁷ Begrænset eller slet ingen videregivelse af helbredsoplysninger fra andre instanser kan vildlede personalet på Ellebæk til at tro, at udlændingene ikke har helbredsproblemer, hvorfor der ikke tages de nødvendige hensyn.⁸

Frihedsberøvelse af sårbare personer på en måde, som ikke tager særlige hensyn, kan indebære umenneskelig behandling, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 og FN's Konvention mod Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende

4 CPT-rapport af 7. januar 2020 CPT/Inf (2019) 35, s. 6. U.2017.2020Ø henviser til, at en frihedsberøvede person i Ellebæk ikke kan straffes efter straffelovens § 124, stk 4, for ulovlig besiddelse af en mobiltelefon, fordi Ellebæk ikke er et arresthus/lukket fængsel.

5 Amnestys Lægegruppe dokumenterede i 2013, at 27% af de 22 undersøgte i Ellebæk var torturoverlevende, og at 33% af dem led af PTSD, jf. Amnesty Internationals Lægegruppe: Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk (2013).

6 Amnesty International nyhed af 4. september 2020: I Ellebæk er der altid lock-down.

7 Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger: Forløbet for flygtninge med traumer, Beretning nr. 6/2018 af 19. december 2018.

8 Dette var bl.a. tilfældet for en person, der forsøgte at begå selvmord i Ellebæk i 2017, jf. Folketingets Ombudsmandens brev af 28. maj 2018 til Kriminalforsorgen.

Behandling eller Straf artikel 16. Med afsæt i sidstnævnte bestemmelse kritiserede FN's Torturkomité i 2015 den danske praksis.⁹

For fire år siden oplyste regeringen overfor FN's Torturkomité, at politiet i praksis tog hensyn til sårbarhed inden og under frihedsberøvelse.¹⁰ Vi opfordrer justitsministeren til nærmere at redegøre for politiets praksis (nu på anmodning fra Hjemrejsestyrelsen) med henvisning til sager med brug af mindre indgribende foranstaltninger end frihedsberøvelse.

Vi ser fængsling som et alvorligt indgreb i en persons frihed og anbefaler en ændret praksis med screening ved ankomst og derefter så vidt mulig placering af sårbare udlændinge på udrejsecentre uden frihedsberøvelse.¹¹ Vi opfordrer justitsministeren til at sikre, at den lovgivningsmæssige ramme, herunder den kommende hjemrejselov, formuleres i overensstemmelse med de internationale standarder, således at sårbare udlændinge som udgangspunkt ikke frihedsberøves i Ellebæk, men tilbydes særlige forhold og faciliteter. Hvis det undtagelsesvist vurderes, at frihedsberøvelse er den eneste udvej, bør der være klare procedurer for sikring af den sårbare udlændings særlige behov, herunder i forhold til deres fysiske og mentale helbredstilstand med henblik på også at sikre retten til sundhed.

Frihedsberøvelse bør være sidste udvej og så kortvarig som muligt

Den generelle opholdstid for frihedsberøvede i Ellebæk var 49,2 dage i 2020 (frem til 17. oktober 2020).¹² Tallet dækker over stor spredning, og siden november 2020 er der kommet flere udrejsehindringer i form af rejserestriktioner. Mange opholder sig i Ellebæk i flere måneder. Pr. 21. januar 2020 havde 15 personer opholdt sig i Ellebæk mellem tre og seks måneder, ni personer i mere end seks måneder, én af disse i over et år.¹³ Ifølge vores oplysninger er der pt. to personer, der har siddet frihedsberøvet i Ellebæk siden november 2019 og således i ca. 15 måneder.

9 FNs Torturkomité CAT/C/DNK/CO/6-7 af 14. februar 2016 og List-of-Issues af 28. januar 2019 (CAT/C/DNK/QPR/8(2019)). Se også FNs Menneskerettighedskomité afsluttende bemærkninger til Danmark af 15. august 2016 (CCPR/C/DNK/CO/6) og UNHCRs tilsvarende anbefaling, jf. UNHCR 2012, "Guidelines [...] relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention", s. 33.

10 Danmarks svar til FNs Torturkomité af 30. december 2016, CAT/C/DNK/CO/6-7/Add.1.: "If an asylum seeker is in such a condition that it is estimated that detention is not possible — e.g. because the person is a victim of torture — the police will impose less restrictive measures. It should be noted that the fact that an alien has been subjected to torture generally does not exclude the use of detention. The police will, however, take into consideration personal information, including health information, concerning the alien before deciding on detention or less restrictive measures."

11 DIGNITY har fremført denne kritik i høringssvar af 30. december 2020 til udkast til ny hjemrejselov (bilag 1) og Amnesty i høringssvar af 22. december 2020 (bilag 2). Se også UPR fælles rapport af 15. oktober 2020 (bilag 3), DIGNITY skyggerapport 2015 og follow-up report 2016 til FNs Torturkomité, og DIGNITY Joint Submission af 30. maj 2014 til the UN Human Rights Committee: Comments on Draft General Comment No. 35.

12 Kriminalforsorgens brev af 20. november 2020 til Amnesty International.

13 Kriminalforsorgens brev af 24. januar 2020 til Amnesty International.

Frihedsberøvelse udgør en betydelig belastning. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) indeholder derfor et forbud mod vilkårlig frihedsberøvelse (artikel 9) som et middel til at forebygge umenneskelig behandling.¹⁴ EMRK's artikel 5(1), litra f, kræver, at myndighederne behandler den frihedsberøvedes sag med tilstrækkelig hurtighed, så vedkommende ikke sidder unødigt længe frihedsberøvet. Europarådets Menneskerettighedskommissær anbefalede i marts 2020¹⁵ at løslade de frihedsberøvede asylansøgere, hvis udsendelse var udsigtsløs pga. rejserestriktionerne. Efter vores opfattelse bør de uundgåelige udrejsebegrænsninger som følge af pandemien indgå i domstolens vurdering af, om frihedsberøvelsen er nødvendig og lever op til de menneskeretlige krav.

Frihedsberøvelse bør kun anvendes, når udlændingens tilstedeværelse ikke kan sikres ved mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. meldepligt hos politiet eller deponering af pas, jf. udlændingeloven § 34 og 36. Vi er bekymrede for, at lovgivningen, som hjemler frihedsberøvelse op til 18 måneder, jf. udlændingeloven § 36 og 37, stk. 8, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at frihedsberøvelse kun anvendes som sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum.

Vi opfordrer derfor ministeren til at sikre efterlevelse af de internationale normer i den kommende hjemrejselov og forebygge risiko for krænkelser af forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling som følge af frihedsberøvelse i Ellebæk.

Isolation som straf bør ikke anvendes i Ellebæk

Isolation i form af straffcelle (som disciplinærstraf), som anvendes i danske fængsler, bruges også i Ellebæk. Ifølge tal fra Kriminalforsorgen¹⁶ blev ubetinget straffcelle anvendt 41 gange i 2019, heraf i 18 tilfælde for 15 dage eller derover, og 36 gange i 2020 (til og med november), heraf i 9 tilfælde for 15 dage eller derover.¹⁷

For et år siden kritiserede Europarådets Torturkomité generelt anvendelsen af regler for brud på fængselsregler overfor administrativt frihedsberøvede personer.¹⁸

Mandela-reglerne fastsætter, at isolation over 15 dage bør være forbudt, og at isolation overhovedet ikke bør bruges over for personer med psykiske problemer, hvis deres tilstand

¹⁴ Se FN's Menneskerettighedskomité General Comment no. 35.

¹⁵ Statement af 26. marts 2020, se <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>

¹⁶ Kriminalforsorgens brev af 20. november 2020 til Amnesty International.

¹⁷ Kriminalforsorgens brev af 16. december 2021 til Amnesty International.

¹⁸ CPT-rapport af 7. januar 2020, s. 7: "In particular, the Committee expresses its serious misgivings that the application of the prison rules led to a situation where detained migrants who were found in possession of a mobile phone had to be punished by law with at least 15 days of solitary confinement. This demonstrates once again that the application of the strict prison rules is not appropriate for persons held in administrative detention".

forværres af isolation.¹⁹ Der findes evidens for, at isolation har en negativ indvirkning på menneskers psykiske tilstand.²⁰

I lyset af de juridiske normer og den evidensbaserede viden opfordrer vi til, at straffelse ikke anvendes over for udlændinge i Ellebæk.

Observationsrum bør ikke anvendes

For et år siden kritiserede Europarådets Torturkomité i stærke vendinger brugen af observationsrum i Ellebæk og opfordrede til, at praksis med at placere personer, der bliver vurderet som selvmordstruede, nøgne i observationscelle måtte ophøre, da det indebar en risiko for umenneskelig behandling.²¹ For nylig blev en yngre selvmordstruet kinesisk studerende imidlertid ifølge eget udsagn behandlet uacceptabelt i Ellebæk.²²

Vi opfordrer justitsministeren til at redegøre for praksis på dette område og sikre, at personer i Ellebæk, som er selvmordstruet, overføres til et relevant hospital.

COVID-19 restriktioner

Som det er tilfældet i hele samfundet har pandemien medført restriktioner i Ellebæk. For det første er der indført besøgsrestriktioner, og de indsatte har nu ret til et besøg hver 14. dag. Sådanne restriktioner vedrørende fysiske besøg er forståelige ud fra et sundhedsfagligt perspektiv og anvendes i mange fængsler i Europa. Det er dog vigtigt, at der fortsat tages hensyn til de indsattes ret til kontakt med omverden²³, og at myndighederne gør alt for at facilitere kontakten til familie og pårørende.

¹⁹ Henholdsvis regel 44(2) og 45(2).

²⁰ DIGNITY har tidligere overfor ministeren og Folketingets Retsudvalg og i andre sammenhæng redegjort for disse alvorlige konsekvenser af isolation. Se også konklusioner DIGNITY Konference om Isolation som Straf 2017, Folketingets Ombudsmandens Tematiske Tilsynsrapport 2019: Straffeceller af 5. maj 2020 og Peter Scharff Smith og Jules Lobel, Solitary Confinement . - Effects, Practices, and Pathways toward Reform (2020).

²¹ CPT-rapport af 7. januar 2020, s. 66: "The delegation was also informed that, due to the lack of suicide-proof clothing, detained migrants at risk of suicide were sometimes placed entirely naked in an observation room. In the view of the CPT, such a practice could be considered to amount to degrading treatment. The CPT urges the authorities to stop this practice. It recommends that persons are never placed naked in a room and that those at risk of suicide be always provided with (rip-proof) clothing appropriate to their specific needs."

²² Uniavisen 11. februar 2021.

²³ UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Mandela Rules Revised 2015): Rule 58 1. Prisoners shall be allowed, under necessary supervision, to communicate with their family and friends at regular intervals: (a) By corresponding in writing and using, where available, telecommunication, electronic, digital and other means; and (b) By receiving visits. 2. Where conjugal visits are allowed, this right shall be applied without discrimination, and women prisoners shall be able to exercise this right on an equal basis with men. Procedures shall be in place and premises shall be made available to ensure fair and equal access with due regard to safety and dignity.

Europarådets Torturkomité har anbefalet følgende vedrørende besøg under epidemien:

Any restrictions on contact with the outside world, including visits, should be compensated for by increased access to alternative means of communication (such as telephone or Voice-over-Internet-Protocol communication).²⁴

Vi ønsker at få oplyst, om der er iværksat nye foranstaltninger for at kompensere for begrænsninger i de fysiske besøg i Ellebæk, og om de frihedsberøvede har mulighed for at opnå kontakt med omverdenen på anden måde.

Derudover er der af sundhedsmæssige grunde sket indskrænkninger i muligheden for at deltage i fælles aktiviteter i Ellebæk, for eksempel sport og uddannelse. Det er vigtigt, at myndighederne foretager en rimelig balance mellem hensyn til folkesundheden og til de indsattes mentale velbefindende. I visse tilfælde kan det for eksempel være muligt at arrangere aktiviteter for indsatte, som allerede deler et fysisk fællesskab. Vi ønsker derfor ligeledes at få oplyst, hvilke aktiviteter, der tilbydes til de indsatte under pandemien.

Vi ser meget frem til at få svar på ovennævnte menneskeretlige problemstillinger, konkrete spørgsmål og anbefalinger. Vi står naturligvis til rådighed for yderligere spørgsmål, kommentarer og dialog.

Med venlig hilsen

Rasmus Grue Christensen, CEO DIGNITY

Trine Christensen, Generalsekretær Amnesty International, dansk afdeling

Bilag:

- 1 DIGNITYs høringssvar til udkast til hjemrejselov af 30. december 2020.
- 2 Amnesty Internationals høringssvar til udkast til hjemrejselov af 22. december 2020.
- 3 UPR fælles rapport af 15. oktober 2020.
- 4 NGO fælles rapport af 11. marts 2019 til CPT.

²⁴ CPT Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, 20. marts 2020, available at <https://rm.coe.int/16809cfa4b>

Kopi sendt til:

- Udlændinge og Integrationsminister Mattias Tesfaye.
- Ina Eliassen, Direktør for Kriminalforsorgen.
- Charlotte Elisabeth Aagaard, Institutionschef Ellebæk og Sjælsmark.
- Rets-og integrationsudvalget