

*Advokatrådet*



**ADVOKAT  
SAMFUNDET**

Justitsministeriet  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

[straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk)  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk)  
[mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)  
[maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
DATO: 31. marts 2022  
SAGSNR.: 2022 - 783  
ID NR.: 805089

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslningsfængsel m.v.) Deres – j. nr. 2021-4000-0200**

Ved brev af 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om en udtalelse til ovennævnte lovudkast.

Advokatrådet skal i den anledning bemærke følgende:

Det bemærkes indledningsvist, at der er tale om en helt ny ordning med afsoning i et fremmed land, som ikke er medlem af FN, EU eller Europarådet.

Kosovo er folkeretligt ikke bundet af nogen af de mange traktater og konventioner, som Danmark har tiltrådt og er forpligtet til at overholde. Dette er efter Advokatrådets opfattelse i sig selv særdeles betænkeligt, da det fremstår uklart, om de indsatte i et fængsel i Kosovo er beskyttet af disse regler.

Lovforslaget indeholder særdeles vidtgående bemyndigelser til at fravige straffuldbyrdelsesloven i lovforslagets § 1 a, stk. 4, og stk. 5. Der er kun meget begrænset i bemærkningerne til lovforslaget beskrevet begrænsninger i relation til disse vidtgående generelle bemyndigelser til at fravige lovens ordning. Det forekommer ikke betryggende, at udformningen af sådanne fravigelser af loven ikke er undergivet parlamentarisk kontrol.

Det er udgangspunktet med ordningen, at de indsatte skal have samme ret til f.eks. besøg, udgang, beskæftigelse, sundhedsbehandling mv., som de ville have haft ved afsoning i et dansk fængsel. Navnlig adgangen til at få besøg og udgang kan dog frygtes at være forbundet med så store udfordringer, at de indsatte reelt afskæres adgang hertil.

Placeringen af afsonere i et tredjeland giver på den baggrund i sig selv anledning til betydelige betænkeligheder, da det ikke i loven er nærmere beskrevet, hvordan afsonere kan bevare kontakt til nærtstående, andre familiemedlemmer eller tætte bekendte, uanset at Danmark menneskeretligt er forpligtet til at sikre, at sådan kontakt kan opretholdes.

Advokatrådet skal på den baggrund opfordre til, at lovudkastet i det hele tages op til fornyet genovervejelse.

Med venlig hilsen



Andrew Hjuler Crichton  
generalsekretær



København, den 31. marts 2022

## AMNESTY INTERNATIONALS BEMÆRKNINGER TIL UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM FULDBYRDELSE AF STRAF M.V. STRAFFELOVEN, RETSPLEJELOVEN OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE

Justitsministeriet har ved e-mail af 3. marts 2022 anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkast til Forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

I december 2021 indgik Kosovo og Danmark en politisk hensigtserklæring om at arbejde hen imod færdiggørelse af en traktat om dansk leje af et fængsel i Kosovo, det såkaldte ”Gjilan Detention Facility”. Fængslet skal huse 300 indsatte og vil skulle undergå ombygninger mv. for at kunne leve op til danske fængselsstandarder samt Danmarks internationale forpligtelser.

Det er forventningen, at de første indsatte fra Danmark vil kunne overføres til Gjilan i begyndelsen af 2023. Danmark vil kunne anvende fængslet til brug for overførsel af udvisningsdømte udlændinge fra lande uden for EU og EØS, men vil ikke kunne overføre personer, der er dømt for overtrædelse af terrorbestemmelserne, krigsforbrydere eller personer, som er terminalt syge eller som på grund af alvorlige psykiske lidelser vil have brug for behandling uden for fængslet.

Amnesty Internationals bemærkninger retter sig mod lovforslagets forslag til ændringer i blandt andet straffuldbyrdelsesloven med henblik på at sikre de retlige rammer for, at udvisningsdømte kan afsone fængselsstraf eller forvaring i et fængsel i Kosovo under afsoningsforhold, der grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler. Vi fokuserer på nedenstående tematikker:

- **Overordnede bemærkninger til aftalen**
- **Den juridiske ramme for aftalen**
- **Kosovo og landets menneskeretlige forpligtelser**
- **Forhold i fængslerne – især ift. forbud mod tortur, mishandling og nedværdigende behandling**
- **Retten til privat- og familieliv**
- **Retten til at være fri fra diskrimination**

### Amnesty Internationals overordnede bemærkninger til aftalen

Aftalen mellem Kosovo og Danmark har været genstand for megen kritik – både i Danmark og internationalt. Hverken nationale eller internationale organisationer var angiveligt involveret i diskussioner og drøftelser om aftaleteksten, inden den blev indgået mellem de to lande.

En række eksperter fra Kosovo har udtrykt modvilje mod aftalen ud fra det synspunkt, at det er en gruppe mennesker, som Danmark ikke vil kendes ved – og hvor den danske regering hermed vil 'eksportere' kriminelle udlændinge, som de ikke ønsker i Danmark. Tilmed er der bekymring over, om Kosovo vil kunne håndtere de fanger, der vil blive sendt til landet.<sup>1</sup>

Andre nævner en bekymring for, at Kosovo-fængslerne ikke lever op til danske standarder og derfor vil betyde, at andre fængsler i Kosovo vil blive overfyldt. Det vil betyde, at Kosovo vil ofre kvaliteten af sit eget fængselssystem og potentielt sikkerheden for sine fanger for at hjælpe med at indkvartere danske fanger.<sup>2</sup>

Amnesty International ser ligeledes meget kritisk på dette lovforslag. Der er en lang række ubekendte faktorer, som ikke giver de nødvendige garantier i forhold til de indsattes retssikkerhed og adgang til menneskerettighederne. Eksempelvis rejser spørgsmålet sig, hvordan Danmark løbende vil monitorere, at der ikke sker krænkelse af menneskerettighederne i fængslet i Gjilan, og hvordan eventuelle overgreb skal rapporteres, efterforskes og straffes.

Tilmed ser vi lovforslaget som endnu et tegn på den danske regerings ønske om at eksternalisere sit ansvar og forpligtelser på et så centralt menneskeretligt område som det nationale fængselsvæsen, som ikke er et retssamfund værdigt.

Vores organisation har i en årrække dokumenteret krænkelse af menneskerettighederne i forbindelse med staters eksternalisering af asylproceduren.<sup>3</sup> I den forbindelse har vi beskrevet, hvordan 'førstelande' nemt kan komme til at være ansvarlige for rettighedskrænkelser i tredjelande, hvor de principielt har kontrol. Der er forøgede risici for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, når stater 'eksporterer' områder, som de bør behandle i deres eget land.

Med dette lovforslag er vi bekymrede over, om det vil betyde, at kriminelle udlændinge vil få krænket deres menneskerettigheder, herunder især deres ret til familieliv, retten til at være fri fra tortur- og mishandling og retten til ikke-diskrimination.

---

<sup>1</sup> Behxhet Shala, der er administrerende direktør i NGO'en "Rådet for beskyttelse af menneskerettigheder og frihed i Kosovo", har blandt andet kritiseret aftalen. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/danmark-har-til-hensigt-sende-300-kriminelle-til-kosovo-men-hvad-skal-der-saa-blive>

<sup>2</sup> <https://www.moderntreatise.com/international/2022/1/18/european-central-denmark-rents-prison-cells-in-kosovo-to-ease-overcrowding>

<sup>3</sup> Amnesty International, 2021. <https://amnesty.dk/hoeringssvar-mv/hoeringssvar-lovforslag-om-at-behandle-asylansoegernes-sager-i-tredjelande/>

Amnesty International, 2019: USA/Mexico: Halt the "Remain in Mexico" Plan. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5101722019ENGLISH.PDF>

Amnesty International, 2017: A blueprint for despair: Human rights impact of the EU-Turkey Deal. [https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/EU-Turkey\\_Deal\\_Briefing\\_Formatted\\_Final\\_P4840-3.pdf](https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/EU-Turkey_Deal_Briefing_Formatted_Final_P4840-3.pdf)

Amnesty International, 2016: Island of despair: Australia's "processing" of refugees on Nauru. <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1249342016ENGLISH.PDF>



Vi opfordrer Danmark til at flytte sit fokus fra eksternalisering og i stedet arbejde på langsigtede og værdige løsninger, herunder udbygning af egne faciliteter i Danmark, som sikrer, at alle mennesker på dansk territorium får respekteret deres retssikkerhed og øvrige menneskerettigheder.

Belgien og Norge har for år tilbage lejet fængselskapacitet i Holland. Dette var ikke nogen succes, og Danmark bør lære af disse erfaringer.

Norge begyndte eksempelvis i 2015 at leje 242 fængselspladser i Holland. Det varede kun få år, før nordmændene valgte at droppe aftalen i 2018 efter kritik fra blandt andet Norges Ombudsmand, der sagde, at ordningen var i strid med landets forpligtelser på menneskerettighedsområdet. Et af problemerne med ordningen var, at det var Holland, der havde myndigheden omkring magtanvendelse, og derfor kunne Norge ikke se landet efter i sømmene i forhold til fysiske overgreb og krænkelse. Da Holland er et land, der minder mere om Danmark end Kosovo, kan der være større risiko for, at overgreb går under radaren i Kosovo – også set i lyset af Kosovos forpligtelser i forhold til internationale konventioner - som vi vil belyse i vores senere afsnit.<sup>4</sup>

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **Vi vil advare mod, at den danske regering fortsætter forhandlingerne og drøftelserne med den kosovariske regering i forhold til at overføre uvisningsdømte udlændinge til Kosovo.**
- **I stedet for bør Danmark varetage opgaven her i landet med udbygning og forbedringer af de danske fængsler og skabe retssikkerhed for de indsatte.**
- **Som minimum bør Danmark indhente erfaringer fra Norge, Belgien og Holland, der afprøvede en lignende model, som måtte opgives efter megen kritik.**
- **Den danske regering og myndighederne bør løbende evaluere ordningen og opsigte den, hvis der sker alvorlige brud på de indsattes menneskerettigheder.**

### **Den juridiske ramme for aftalen**

Lovforslaget indebærer, at regeringen kan indgå en traktat og tilhørende samarbejdsaftale med Kosovo i overensstemmelse med hensigtserklæringen. Ifølge Justitsministeriet pågår der på nuværende tidspunkt forhandlinger mellem Danmark og Kosovo om indgåelse af en traktat om leje af fængselspladser i Gjilan. Det vil sige, at der endnu ikke foreligger noget udkast til traktatgrundlag mellem Danmark og Kosovo.

---

<sup>4</sup> <https://www.altinget.dk/artikel/norge-forsogte-den-danske-kosovo-model-og-lejede-faengselspladser-i-holland-tre-aar-senere-stoppe-aftalen-efter-kritik-fra-ombudsmanden>

Det er Danmarks forventning, at Danmarks internationale forpligtelser finder anvendelse ved fuldbyrdelsen af rettigheder og pligter efter traktaten, herunder i relation til fængslets faciliteter, transporten af indsatte, strafforfølgning i Kosovo samt behandlingen i øvrigt af indsatte i og uden for fængslet, og at Kosovo forpligter sig til at medvirke til overholdelse heraf.

Amnesty International hilser det velkomment, at der skal indføres en bestemmelse i straffuldbyrdelsesloven om, at de indsatte, som vil komme til at afsone i Kosovo, vil have de samme rettigheder og pligter, som hvis de afsonede fængselsstraffen eller forvaringsdommen i Danmark. Vi er dog betænkelige ved, om det reelt vil kunne lade sig gøre.

Der foreligger endnu ikke noget udkast til traktatgrundlag med Kosovo. På dette grundlag finder Amnesty International det yderst vanskeligt at vurdere de retlige konsekvenser af lovgrundlaget.

#### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **Udkast til traktatgrundlaget mellem Danmark og Kosovo bør sendes i høring, før dette lovforslag behandles af Folketinget, så de juridiske bestemmelser kan vurderes nøje.**
- **Traktatgrundlaget bør tydeliggøre, at de indsatte er under dansk jurisdiktion på alle tidspunkter og steder, dvs. også under transport og ved anden udgang af fængslet.**
- **Traktatgrundlaget bør henvise specifikt til, hvordan behandling af fangerne stemmer overens med relevante bestemmelser i de menneskeretlige konventioner, herunder især i forhold til de indsattes retssikkerhed, ret til familieliv, behandling og adgang til rettigheder i fængsler, adgang til sundhed mv.**

### **Kosovo og deres menneskeretlige forpligtelser**

Kosovo har ikke ratificeret de universelle og europæiske menneskerettighedskonventioner. Det skyldes, at Kosovo er et af de få lande, som ikke er medlem af FN, og det er heller ikke medlem af Europarådet. Derfor har landet siden selvstændigheden i 2008 ikke kunnet tilslutte sig FN's menneskerettighedskonventioner eller den europæiske menneskerettighedskonvention. Kosovo er hermed heller ikke 'underlagt' kritik fra FN-komiteer, og der kan ikke rejses sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Derudover kan Kosovo ikke 'eksamineres' ved de såkaldte UPR-mekanismer i FN's Menneskerettighedsråd og hermed få international kritik på den menneskeretlige situation i landet. Kosovo er dermed ikke internationalt forpligtet til at overholde menneskerettighederne.

Menneskerettighederne har dog en central plads i Kosovos forfatning og har givet forfatningsmæssig rang til bestemmelserne i otte internationale menneskerettighedsinstrumenter. Dette fremgår af Kosovos forfatning og dens artikel 22.<sup>5</sup> Personer, der får krænket deres menneskerettigheder i Kosovo, kan rejse deres sag ved en forfatningsdomstol i landet, efter de har udtømt alle andre muligheder ved de nationale

---

<sup>5</sup> Kosovos forfatning: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

domstole i Kosovo, herunder ved Højesteret. Denne appelmulighed minder om muligheden ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Derudover nævnes det i Kosovos forfatning (artikel 53), at alle menneskerettigheder skal fortolkes i overensstemmelse med retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).<sup>6</sup>

Det fremgår af lovforslaget, at fængslet skal være underlagt en dansk ledelse, som skal være ansvarlig for at sikre, at afsoningen sker i overensstemmelse med danske regler og Danmarks internationale forpligtelser.

Der vil være regler om fængslet og kompetencefordelingen mellem den danske institutionsleder og den lokale kosovariske administrative leder. Det fremgår, at den lokalt ansatte administrative leder under den danske institutionsleder vil blive ansvarlig for ledelsen af de lokalt ansatte fængselsbetjente.

De nærmere regler og instrukser er dog ikke defineret nærmere. Det fremstår derfor uklart, om ansatte med kosovarisk baggrund i fængslet og deres handlinger, herunder eventuel brug af magtanvendelse over for de indsatte, vil skulle efterforskes under dansk eller kosovarisk lovgivning.

Det juridiske grundlag fremstår uklart for Amnesty International, eftersom der i lovgrundlaget står nævnt, at afsoningen vil ske i henhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Som nævnt kan indsatte i Kosovo ikke rejse sager om eventuelle krænkelse af deres menneskerettigheder ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, eftersom Kosovo ikke er bundet af den europæiske menneskerettighedskonvention.

Der er derfor behov for en klar juridisk vurdering og præcisering af, om de overførte indsatte vil kunne rejse sager ved Strasbourg-domstolen, selvom Kosovo ikke er folkeretligt bundet af den europæiske menneskerettighedskonvention.

Vi finder det beklageligt, at lovforslaget sendes i høring, før traktatgrundlaget mellem Danmark og Kosovo er på plads.

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **Amnesty International vil igen understrege, at traktatgrundlaget mellem Danmark og Kosovo bør sendes i høring, især set i lyset af Kosovos manglende folkeretlige forpligtelser til at overholde de internationale menneskerettighedskonventioner og hermed rapportere til FN's komiteer, FN's Menneskerettighedsråd og den manglende mulighed for at kunne rejse sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.**

---

<sup>6</sup> For uddybende bemærkninger om Kosovos juridiske fortolkninger af de menneskeretlige traktater se: Law Explorer, 2015: <https://lawexplores.com/application-of-international-law-in-kosovo/>

## **Forhold i fængslerne – især ift. forbud mod tortur, mishandling og nedværdigende behandling**

Af aftalen fremgår, at afsoningen i Kosovo skal ske under fysiske forhold, der 'grundlæggende' svarer til de forhold, der gælder i danske fængsler. Derudover skal internationale og nationale tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand, kunne føre tilsyn og få adgang til fængslet på samme måde som i Danmark.

Amnesty International stiller sig spørgende over for, om Folketingets Ombudsmand og den nationale besøgsmechanisme (NPM) vil kunne foretage uanmeldte besøg og få uhindret adgang til oplysninger i Kosovo. Der kan være sprogbarrierer, og den danske NPM's rolle er uklar i forhold til den kosovariske NPM – og i forhold til rapporteringskrav. Vi anbefaler, at den danske regering i traktatgrundlaget vægter vigtigheden af løbende monitorering af de indsattes rettigheder.

Justitsministeren har oplyst, at det stilles som en forudsætning i aftalen, at Kosovo får forbedret forholdene i fængslet, og at det også vil være en del af aftalen, at der skal være en dansk ledelse til stede i fængslet. Ledelsen skal være bindeled mellem det danske fængselsvæsen og Kosovos fængselsvæsen og sikre, at de forhold, de indsatte bliver budt, lever op til det, som de to lande har aftalt.

Amnesty International er betænkelig ved, om de fysiske forhold og behandlingen af de indsatte i fængslerne i Kosovo kan sidestilles med situationen for de indsatte i danske fængsler.

Internationale aktører har eksempelvis rettet kritik af de kosovariske fængsler. Europarådets komité til forebyggelse af tortur (CPT) udgav således i 2021 en rapport om fire af Kosovos fængsler (dog ikke Gjilan-fængslet) efter besøg i Kosovo i 2020.<sup>7</sup>

Selvom CPTskildrer, som det står nævnt i nærværende lovforslag, at der er sket positive forbedringer i fængslerne siden deres besøg i 2015, skriver de også, at de modtog adskillige troværdige anklager om, at fængselsbetjente havde anvendt overdreven magt mod indsatte, herunder knytnæveslag og spark. Europarådets komité skildrer endvidere, at fængslerne havde dårlige fysiske rammer med knuste ruder, begrænset lys, og at fængselscellerne var overfyldte.

CPT skriver endvidere, at det for almindelige straffasonere gælder, at de i nogle fængsler er låst inde i cellen i op til 21 timer i døgnet uden meningsfuld beskæftigelse.

---

<sup>7</sup> Europarådet, 2021: <https://rm.coe.int/1680a3ea32>

Derudover modtog den nationale mekanisme i Kosovo til forebyggelse af tortur (NPMT) 14 medicinske rapporter i 2020 om indsattes skader fra vold mellem indsatte, såvel som skader, som angiveligt var forårsaget af vold fra fængslets embedsmænd.<sup>8</sup>

FN's Specialrapportør vedrørende bekæmpelse af tortur besøgte Kosovo i 2017. Specialrapportøren modtog adskillige klager fra dømte over ikke at have været i betragtning til betinget løsladelse på trods af, at de havde afsonet to tredjedele af straffen med god opførsel. I fængsler under Kosovos justitsministeriums myndighed modtog han ikke klager over mishandling med undtagelse af enkelte isolerede påstande om overdreven brug af magtanvendelse i disciplinære situationer. FN's Specialrapportør bemærker dog, at han modtog talrige og konsekvente beskyldninger om tortur og mishandling foretaget af politiet, blandt andet som et middel til at tvinge tilståelser ud af enkeltpersoner under forhør i politiets varetægt. Indsatte rapporterede, at sådanne overgreb for det meste bestod af alvorlige tæsk, slag og spark, slag med genstande og verbale og psykologiske trusler.<sup>9</sup>

Ekspert i Kosovo-fængsler fra Kosovos Rehabiliteringscenter for Torturofre, Fatmire Haliti, har kritiseret Danmarks aftale med Kosovo, blandt andet grundet de dårlige forhold i fængslerne. Hun henviser til, at der er en række slåskampe i fængslerne med dødelig udgang. Ifølge Haliti er der kun tre nye fængsler i Kosovo, der imødekommer internationale eller europæiske standarder.<sup>10</sup>

Af lovforslaget fremgår det, at de udvisningsdømte allerede fra begyndelsen af 2023 kan afsone deres dom i et kosovarisk fængsel. Det kræver dog fysiske forbedringer, som lige nu gennemgås af eksperter, der ser på cellernes indretning, køkken- og toiletforhold, etablering af beskæftigelses-, fritids- og besøgsfaciliteter, etablering af kontorpladser til dansk personale, forsyningsforhold, udbedring af mindre forekomster af skimmelsvamp, ventilation og it-infrastruktur.

Amnesty International anerkender, at den danske regering arbejder for en forbedring af de fysiske forhold i fængslerne i Kosovo, men er betænkelig ved, om disse kan nås på så kort tid.

Derudover vil vi gerne henvise til den internationale kritik om fængselspersonalets udøvelse af vold og magt og rapporter om, at politiet har anvendt tortur og mishandling over for indsatte. Dette er selvfølgelig i klar modstrid med FN's Konvention mod Tortur og anden Grusom Umenneskelig Handling. Selvom Kosovo er nationalt forpligtet til at overholde denne konvention, som også har forrang i Ko-

---

<sup>8</sup> US. Department of State, 2020: <https://www.ecoi.net/en/document/2048164.html>

<sup>9</sup> "Visit to Serbia and Kosovo - Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment". 2019. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4059add1-visit-serbia-and-kosovo-report-special-rapporteur-torture>

<sup>10</sup> Euractiv. December 2021: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/kosovo-experts-oppose-denmark-prison-outsourcing/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/kosovo-experts-oppose-denmark-prison-outsourcing/)

sovo for nationale retskilder, kan der ikke indgives klager til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, da Kosovo ikke har undertegnet den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som vi før har påpeget.

Amnesty International er hermed betænkelig ved, at Danmark på så kort tid kan ændre praksis og forholdene i de kosovariske fængsler. Vi frygter, at overførte indsatte kan blive udsat for mishandling i de kosovariske fængsler, og at klager om tortur og mishandling ikke vil blive efterforsket og straffet.

Amnesty vil gerne påpege, at de danske myndigheder bør sikre sig, at fængselspersonalet i Kosovo modtager en omhyggelig og fyldestgørende oplæring i håndtering af de indsatte i forhold til fuldt ud at respektere forbuddet mod mishandling, nedværdigende behandling og tortur.

Ifølge den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 3) og Flygtningekonventionens artikel 33, stk.1 må en flygtning ikke udvises til områder, hvor vedkommende risikerer forfølgelse omfattet af Flygtningekonventionen eller tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Amnesty International finder det selvfølgelig helt afgørende, at det såkaldte non-refoulement-princip til enhver tid overholdes, og at Danmark kan sikre, at de kosovariske myndigheder ikke udsender individer til forfølgelse, tortur, mishandling eller anden nedværdigende behandling eller straf. Ikke mindst set i lyset af, at hverken Flygtningekonventionen eller den Europæiske Menneskerettighedskonvention er nogle af de otte internationale konventioner, der finder direkte anvendelse i Kosovo.

Afsonere i Kosovos fængsler kan i overensstemmelse med den nationale lovgivning isoleres i straffceller i op til 30 dage. Af lovforslaget fremgår det, at der er ved at blive justeret på de gældende danske regler om disciplinærstraf i form af straffcelle. Som udgangspunkt er der enighed i aftalepartierne om, at straffcelle højst bør vare i 14 dage – hvilket i særlige tilfælde kan forlænges i op til fire uger.

Amnesty International vil gerne påpege, at omfattende dokumentation viser, at brugen af tvungen isolation er særdeles skadelig for menneskers helbred. Derudover tilslutter de internationalt anerkendte FN-Mandela-regler, at en person højst sidder i tvungen isolation i 14 dage.

Det fremgår af lovforslaget, at arbejds sproget i fængslerne vil være engelsk. Derudover fremgår det også, at der kan ske fravigelser af regler om sprogkrav.

Amnesty International stiller sig spørgende over for, om alle de overførte indsatte forstår og taler engelsk. Derudover finder vi det problematisk, hvis sprogkrav ikke bliver imødekommet og efterlader den indsatte i uvidenhed om egne rettigheder og vigtige informationer.

På denne baggrund anbefaler vi, at der gives tolkebistand til de indsatte, der ikke behersker engelsk, så de får adgang til information om egne rettigheder på et sprog, de forstår.

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **I traktaten mellem Kosovo og Danmark bør det præciseres, hvordan fængslerne og forholdene for de indsatte løbende vil blive monitoreret, så deres menneskerettigheder respekteres.**
- **Af traktaten skal det tydeligt fremgå, at det såkaldte non-refoulement-princip til enhver tid overholdes, og at Danmark kan sikre, at de kosovariske myndigheder ikke udsender individer til forfølgelse, tortur, mishandling eller anden nedværdigende behandling eller straf.**
- **I den endelige aftale skal det fremgå tydeligt, at enhver begrundet mistanke om tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i fængslet eller under transport eller ved anden udgang vil blive efterforsket og retsforfulgt af et uafhængigt, upartisk og effektivt organ.**
- **Oplæring af de kosovariske fængselsbetjente skal indeholde undervisning i håndtering af indsatte og deres rettigheder i fuld overensstemmelse med de internationale menneskerettighedskonventioner og standarder, herunder især i forhold til de indsattes retssikkerhed og for at mindske brug af magtanvendelse og anvendelse af strafcelle.**
- **Traktaten bør præcisere, at strafcelle og isolation højst bør vare i 14 dage i overensstemmelse med internationalt anerkendte FN-regler på området.**
- **Fangerne bør have adgang til information om egne rettigheder på et sprog, de forstår. Såfremt de ikke behersker engelsk, skal der kunne gives tolkebistand.**

### **Retten til privat- og familieliv**

Ifølge international lov har personer ret til at afsone en dom så tæt på sin familie som muligt. Afstanden mellem Danmark og Kosovo på over 1.700 kilometer og dyr flytransport gør det svært og dyrt at leve op til den danske lovgivning om indsattes ret til besøg. Ifølge lovforslaget og bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens paragraf 51, stk.1 har en indsat ret til mindst ét ugentligt besøg af mindst én times varighed og så vidt muligt af to timers varighed.

Amnesty International mener dog, at det vil blive svært for mange at kunne få besøg på grund af afstanden og de dyre omkostninger til flybillet og transport. Det



kan således være i strid med de indsattes ret til privat-og familieliv og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, hvis den indsattes familie reelt ikke har mulighed for at komme på besøg.

Ifølge Justitsministeriet vil lovforslaget og overførslen af en udvisningsdømt udlænding til afsoning i Kosovo ikke være i strid med retten til privat-og familieliv. Det skyldes ifølge ministeriet, at danske domstole allerede i forhold til udvisningsdommen har taget stilling til, om der ved en evt. udvisning vil ske en krænkelse af retten til privat- og familieliv.

Amnesty International vil gerne påpege, at domstolene har vurderet grundlaget ud fra en persons tilknytning til Danmark og hjemlandet og ikke tilknytningen til Kosovo, som er en ny situation.

Vi anerkender, at det af lovforslaget fremgår, at dømte uden børn i Danmark placeres i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark.

Amnesty International finder det yderst problematisk, hvis udvisningsdømte med børn overføres til Kosovo. Men der kan også være anden betydelig tilknytning til Danmark for den enkelte person, eksempelvis relationer til ægtefælle, forældre, søskende, som der bør tages højde for. Vi mener derfor, at der forud for enhver overførsel skal foretages en ny vurdering om, hvorvidt overførslen vil krænke retten til privat-og familieliv.

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **Der bør ved en dansk domstol foretages en selvstændig, konkret og individuel vurdering af, om en overførsel til Kosovo vil være i strid med retten til privat-og familieliv, jf. den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8.**
- **Efter overførslen af den udvisningsdømte må danske myndigheder løbende vurdere, om den overførte person får krænket sin ret til privat- og familieliv i Kosovo.**
- **Den danske stat bør yde økonomisk bistand til de fanger, der ikke har råd til at modtage besøg.**

### **Retten til at være fri fra diskrimination**

Justitsministeriet skriver, at lovforslaget er inden for rammerne af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 14 i forhold til princippet om ikke-diskrimination.

Amnesty International vil igen påpege, at den udlændinges tilknytning til Danmark forud for enhver overførsel skal vurderes nøje. Vi finder, at der kan være aspekter, som vil forskelsbehandle den pågældende udlænding i forhold til den etniske dansker. Diskriminationen kan i visse tilfælde være legitim – men i andre situationer være i strid med diskriminationsforbuddet, eksempelvis hvis den pågældende udlænding har boet hele sit liv i Danmark og i mange år har haft familie og andre tætte sociale relationer i landet.



I forbindelse med Norges leje af fængselspladser i Holland, blev der foretaget en undersøgelse, som påpegede, at ikke-norske statsborgere følte sig diskrimineret i forhold til norske statsborgere – eksempelvis i forhold til, at de fik en dobbeltstraf og den manglende anerkendelse af udlændingenes tilknytning til Norge.<sup>11</sup>

Aftalen mellem Kosovo og Danmark skaber også dobbeltstandarder mellem de udivisningsdømte indsatte fra Danmark i Kosovo og øvrige kriminelle kosovarere, da de udenlandske indsatte fra Danmark skal benytte et af de nyere, velfungerende fængsler i Gjilan. Derfor skal der rykkes en masse indsatte for at gøre plads til de danske, og det er tvivlsomt, om der er plads til de kosovariske kriminelle i et ordentligt afsoningssted.

Ifølge forskellige kilder vil det være yderst problematisk, at Giljan-fængslet, der i dag huser omkring 200 indsatte, skal re-allokere kosovarere til andre fængsler - også i forhold til deres ret til familiesammenføring.<sup>12</sup>

Dette forklares ud fra, at der er familier i Kosovo, der lever under vanskelige økonomiske forhold. Såfremt deres familiemedlemmer flyttes til et fængsel længere væk end deres egen bolig, er det usikkert, om de vil kunne besøge den pågældende i fængslet, hvis de har ringe økonomiske vilkår. Dette vil skabe problemer i forhold til retten til familieliv.

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

- **De danske domstole bør nøje vurdere ikke-diskriminationsprincippet ved en overførsel i forhold til udlændinges tilknytning til Danmark.**
- **Princippet om ikke-diskrimination bør også tilgodeses i forhold til de lokale kosovareres menneskerettigheder, herunder især i forhold til kosovarernes ret til familieliv.**

**Amnesty International, 31. marts 2022**

<sup>11</sup> <https://academic.oup.com/bjc/article/61/1/41/5892706?login=false> og

<https://researchportal.vub.be/en/publications/measuring-the-quality-of-life-at-norgerhaven-prison>

<sup>12</sup> <https://marketresearchtelecast.com/denmark-rents-out-a-prison-in-kosovo-for-its-foreign-prisoners-international/233605/>

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/danmark-har-til-hensigt-sende-300-kriminelle-til-kosovo-men-hvad-skal-der-saa-blive>

<https://www.moderntreatise.com/international/2022/1/18/european-central-denmark-rents-prison-cells-in-kosovo-to-ease-overcrowding>

Justitsministeriet,  
Departementet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200.**

Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger har ingen bemærkninger.

Venlig hilsen

Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger

30. marts 2022

J.nr. 22-10995

Cpr.nr.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00



Justitsministeriet,  
Departementet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200.**

Ankestyrelsen har ingen bemærkninger.

Venlig hilsen

Ankestyrelsen

30. marts 2022

J.nr. 22-10995

Cpr.nr.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00



Justitsministeriet,  
Departementet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

**Høring om forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Sekretariatet for Arbejdsmiljøklagenævnet har modtaget ovennævnte lovforslag, som i forslagets § 10 indeholder forslag til ændring af arbejdsmiljøloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 2062 af 16. november 2021, som ændret ved § 2 i lov nr. 2588 af 28. december 2021.

Sekretariatet for Arbejdsmiljøklagenævnet skal, for så vidt angår de organisationer, der er repræsenteret i Arbejdsmiljøklagenævnet, henvise til de svar, organisationerne måtte afgive.

Sekretariatet for Arbejdsmiljøklagenævnet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Venlig hilsen

Cathrine Due Billing  
Formand for Arbejdsmiljøklagenævnet

30. marts 2022

J.nr. 22-10995

Sekretariatet for  
Arbejdsmiljøklagenævnet

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00



Justitsministeriet  
straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk,  
kera@jm.dk, mir@jm.dk og maha@jm.dk

## **HØRINGSSVAR til** sagsnr. 2021-4000-0200.

Mange høringssvar vil formentlig i kraftige vendinger fordømme leje af fængselspladser i Kosovo. Bedsteforældre for Asyl kan fuldt ud tilslutte sig.

BfA forstår, at det kun er udvisningsdømte, der skal afsone i Kosovo. Hvorfor ikke også dømte i bandekriminalitet og grov skatte- og momsindel?

Strafcelle foreslås anvendt i ”særlige tilfælde” i op til 4 uger! Dybt kritisabelt, når man ved, hvad straffe gør ved mennesker. Sverige har afskaffet straffe, Norge max. 1 dag og Finland max. 10.

At asylsagsbehandling og udsendelse skal kunne ske i og fra Kosovo, tager BfA også stærk afstand fra.

Under bemærkninger anvendes ofte ”det forventes” og ”det antages”. BfA forstår ikke, at der kan lovgives på basis af forventninger/antagelser. Lov må være eksakte regler for eksakte forhold.

Lovforslaget præcisere stedse, at fængsels-, sundheds-, beskæftigelses-, og besøgsforhold i Kosovo skal være som i Danmark.

Therese Rytter, juridisk chef i Dignity (Dansk Institut mod Tortur) og næstformand i Europarådets torturkomité kan citeres for: ”Det bliver meget svært for en dansk fængselsinspektør at ændre kulturen med vold og korruption flere steder i fængslerne i Kosovo”. Udtalelsen bekræftes af, at Kosovo er et land, der med en korruptionsgrad på 39 (hvor 100 er nul korruption - Danmark er 88).

Det véd lovforslagsstillerne jo godt, og lovforslaget giver derfor Justits-, Sundheds- og Beskæftigelsesministeren beføjelse til af fravige krav om danske forhold, så de tilpasses forholdene i Kosovo - lidet betryggende for de indsatte.

”Regler for mulighed for transportstøtte til børn”. Er det 10 eller 90%? Ikke meget håb for børnene.

BfA finder det uansvarligt, hvis Folketinget vedtager lov uden at kende pris og finansiering.

Konklusionen er, at også dette lovforslag desværre kun kan betegnes som symbolpolitik.

Venlig hilsen Bedsteforældre for Asyl, henrik mottlau

PS. Lovforslag på 288 sider tager pusten fra et ønske om at afgive høringssvar. Det må kunne gøres kortere med bedre mulighed for at bevare overblikket. Jeg nåede til p. 67.



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [strafuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:strafuldbyrdelseskontoret@jm.dk)

30. marts 2021  
Side 1 af 3

## Høringsvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love

Børns Vilkår takker for muligheden for at afgive høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

Det fremgår af lovforslaget, at det forudsættes, at ordningen implementeres således, at dømte uden børn i Danmark placeres i fængslet i Kosovo forud for dømte, som har børn i Danmark.

Børns Vilkår er dog meget uforstående overfor, at det med lovudkastet overhovedet er en mulighed, at indsatte med børn kan sendes til afsoning i Kosovo. Det er helt afgørende for barnets eller den unges trivsel og udvikling at kunne opretholde en vedvarende kontakt med indsatte forældre, herunder at kunne komme kontinuerligt på besøg i fængslet. Hvis indsatte med børn sendes til afsoning i Kosovo, kan det have særdeles negative konsekvenser for børnenes trivsel og udvikling.

Barnets tilknytning til forældre er afgørende for barnets trivsel og udvikling  
Forskningen<sup>1</sup> peger på, at det generelt er meget væsentligt for børn at opretholde kontakten med deres forældre og andre tilknytningspersoner i barnets liv. Et tab af kontakt med deres forældre kan være yderst belastende og traumatiserende for barnet og række langt ind i voksenlivet.

<sup>1</sup> Se i den forbindelse f.eks.: Oldrup, H., Frederiksen, S., Henze-Pedersen, S., & Olsen, R. F. (2016). Indsat Far-Udsat Barn? Hverdagsliv og Trivsel Blandt Børn af Fængslede. *VIVE*; La Vigne, N. G., Naser, R. L., Brooks, L. E., & Castro, J. L. (2005). Examining the effect of incarceration and in-prison family contact on prisoners' family relationships. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 21(4), 314-335 og Schlafer, R. J., & Poehlmann, J. (2010). Attachment and caregiving relationships in families affected by parental incarceration. *Attachment & Human Development*, 12(4), 395-415.





Kontakt kan opretholdes på forskellig vis. Varighed, hyppighed og rammerne for mødet bør afgøres efter inddragelse af barnets perspektiv og under hensyn til det enkelte barns trivsel og behov samt barnets relation til den fængslede forælder og afstanden til fængslet. For mange børn vil det imidlertid være helt afgørende at kunne komme på hyppige fysiske besøg i fængslet. Ligesom det vil være afgørende for mange børn, at forælderen kan komme på udgang til særlige mærkedage, der har betydning for barnet.

Børns Vilkår noterer sig, at justitsministeren bemyndiges til – afhængig af de nærmere sikkerhedsmæssige foranstaltninger og vurderingen heraf – at kunne fastsættes regler, som giver mulighed for at føre videosamtaler med nærtstående i et vist omfang. Det er dog Børns Vilkår's erfaring, at videosamtaler mv. kan være et godt supplement, men ikke bør erstatte reelle fysiske møder.

#### Begrænsning i barnets adgang til besøg

Med ordningen lægges der op til, at de indsatte som udgangspunkt skal have samme ret til f.eks. besøg, udgang, beskæftigelse, sundhedsbehandling mv., som de ville have ved afsoning i et dansk fængsel. Efter de gældende regler har indsatte ret til at modtage mindst ét ugentligt besøg af mindst én times varighed og så vidt muligt af to timers varighed.

Der fremgår imidlertid kun yderst sparsom information af bemærkningerne til lovforslaget om, hvordan de indsatte ret til besøg praktisk skal afvikles. Det fremgår således alene af bemærkningerne, at "der [vil] kunne fastsættes regler om muligheden for transportstøtte til besøg for børn af indsatte."

Det er efter Børns Vilkår's opfattelse meget uklart, i hvilket omfang børn og unge vil kunne få støtte til at kunne besøge indsatte forældre i Kosovo og om denne støtte alene er af økonomisk karakter.

Børns Vilkår er meget bekymret for, at børn og unge i praksis kan være afskåret fra at besøge indsatte forældre i Kosovo, da en rejse til Kosovo kan udgøre et økonomisk, praktisk og tidsmæssigt problem for mange børn og familier.

#### Begrænsning i indsatte adgang til udgang til barnets mærkedage

Det er endvidere Børns Vilkår's bekymring, at indsatte forældre kan risikere at blive afskåret fra at kunne tage på udgang til barnets mærkedage, da retten til udgang kan fraviges med henvisning til uforholdsmæssige store omkostninger. Det fremgår således af bemærkningerne til lovudkastet, at "det forudsættes,





at der ikke kan ske fravigelse af regler i straffuldbyrdelsesloven på baggrund af rent ressourcemæssige hensyn, medmindre opretholdelsen af den regel, som ønskes fraveget, vil medføre uforholdsmæssige omkostninger, som ikke står i rimeligt forhold til reglens betydning for den indsattes forhold”.

#### Krænkelse af EMRKs artikel 8 og Børnekonventionens artikel 9

Det er Børns Vilkår’s vurdering, at denne begrænsning i adgangen til besøg og udgang, vil kunne udgøre et indgreb i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til privat- og familieliv, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. marts 2017 i sagen Polyakova m.fl. mod Rusland. Det er endvidere Børns Vilkår’s vurdering, at det vil kunne udgøre en krænkelse af FN’s Børnekonventions artikel 9, stk. 3 om retten til jævnlig og direkte kontakt til forældre, de er adskilt fra.

#### Børns Vilkår’s anbefalinger

Det er efter Børns Vilkår’s opfattelse helt afgørende, at alle børn af indsatte i Kriminalforsorgens institutioner har mulighed for at opretholde en kontinuerlig kontakt med indsatte forældre, herunder ved besøg på f.eks. ugentlig eller månedlig basis samt mulighed for, at indsatte forældre kan komme på udgang til barnets eller den unges mærkedage.

Det er på den baggrund Børns Vilkår’s anbefaling, at indsatte med børn i Danmark ikke omfattes af ordningen.

I er velkomne til at kontakte jurist Victor Christoffersen på [vich@bornsvilkar.dk](mailto:vich@bornsvilkar.dk), hvis I har spørgsmål til ovenstående.

Med venlig hilsen

Rasmus Kjeldahl, direktør



**From:** info cfu-net <info@cfu-net.dk>  
**Sent:** 04-03-2022 14:21:27 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Subject:** SV: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Til rette vedkommende.

CFU har ingen bemærkninger til den fremsendte høring.

Med venlig hilsen

Camilla Christensen  
Assistent



**CFU - Centralorganisationernes Fællesudvalg**

Niels Hemmingsens Gade 10, 4.  
1153 København K

Telefon 33 76 86 74  
Mail: [cc@skaf-net.dk](mailto:cc@skaf-net.dk)

---

**Fra:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



**JUSTITSMINISTERIET**

Straff fuldbyrdelseskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

FORTROLIGHED: Denne e-mail og evt. vedhæftede filer kan indeholde fortrolige oplysninger. Er du ikke rette modtager, bedes du venligst omgående underrette os og derefter slette e-mailen og enhver vedhæftet fil uden at beholde en kopi og uden at videregive oplysninger om indholdet.

Vores persondatapolitik fremgår af vores hjemmesider:

<https://www.skaf-net.dk/persondatapolitik>

<https://www.lc.dk/persondatapolitik>

<https://www.co10.dk/persondatapolitik>



Justitsministeriet  
Att.: [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk), kera@jm.dk,  
mir@jm.dk og maha@jm.dk  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

## Høringssvar om samfundstjeneste i private virksomheder

31. marts 2022  
JBP  
Dok ID: 190750

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har via Beskæftigelsesrådet den 7. marts 2022 modtaget høring (sagsnummer 2021-4000-0200) om forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)

DA har følgende bemærkninger:

DA kan tilslutte sig forslaget om at udvide området, hvor der kan etableres steder for samfundstjeneste til også at omfatte private virksomheder.

Det er for DA afgørende, at det fremgår tydeligt af lovforslaget, at de personer, som er i samfundstjeneste i private virksomheder, ikke er i et ansættelsesforhold.

DA finder i den forbindelse, at relationen mellem virksomhed og samfundstjenesteyderen bliver parallel til den relation, som virksomhederne kender fra virksomhedspraktikordningen efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

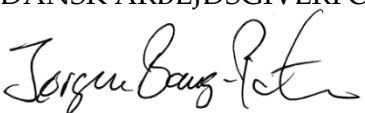
Det er samtidig væsentligt, bl.a. for at reducere de administrative omkostninger for virksomhederne, at det bliver gjort tydeligt i lovforslaget, at samfundstjenesteydere ikke bliver personer som medgår til opgørelse af bestemmelser om rimelighedskravet og merbeskæftigelseskravet i bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats.

DA har endvidere noteret sig, at et spørgsmål om eventuel konkurrenceforvriddning i tilknytning til et samfundstjenestested vil blive behandlet som en del af den godkendelse, som allerede i dag finder sted i De Regionale Arbejdsmarkedsråd.

Vester Voldgade 113  
1552 København V  
Tlf.: 33 38 90 00  
CVR 16834017  
[da@da.dk](mailto:da@da.dk)  
da.dk

Med venlig hilsen

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jørgen Bang-Petersen'.

Jørgen Bang-Petersen



DRC Dansk Flygtningehjælp T: +45 3373 5000  
Borgergade 10 drc@drc.ngo  
DK 1300 København K www.drc.ngo  
Danmark

**DRC** DANSK  
FLYGTNINGE  
HJÆLP

30. marts 2022

Sendt til: straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk, kera@jm.dk, mir@jm.dk,  
Sagsnr. 2021-4000-0200.

**Hermed DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til udkast til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har d. 4. marts 2022 sendt ovenstående lovforslag i høring med en frist for eventuelle bemærkninger d. 31. marts 2022. DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

De seneste år er både straffebestemmelser og udvisningsreglerne skærpet gentagne gange, og det er derfor ikke overraskende at antallet af udvisningsdømte er steget. Det kunne med fordel overvejes om problemet med driftsudfordringer, historisk højt belæg og stor mangel på fængselspersonale kunne løses ad anden vej end ved oprettelse af fængselspladser i fx Kosovo. Øget brug af fodlænker, betingede straffe og andre alternativer til fængselsstraf kunne være relevante, billigere og mindre indgribende tiltag for at løse de nævnte problemer.

En folkeretligt bindende aftale mellem Danmark og Kosovo om leje af fængselspladser er endnu ikke indgået. Mange steder er reguleringen, der følger af lovforslaget ganske uklar, da forskellige ministre bemyndiges til at fravige reglerne i flere andre love, hvis *„det er nødvendigt, for at fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring kan gennemføres i Kosovo.“* Lovforslaget er således karakteriseret ved mange og brede bemyndigelsesbestemmelser, hvilket generelt må betragtes som uhensigtsmæssigt på et så indgribende område.

Adgangen til at indgive og få behandlet en ansøgning om asyl

DRC Dansk Flygtningehjælp finder det naturligvis helt afgørende, at retten til at søge om asyl sikres, samt at en ansøgnings om asyl behandles grundigt, korrekt og så hurtigt som muligt.

Samtidig er det afgørende, at personalet i fx et kosovarisk fængsel har modtaget relevant træning vedrørende retten til at søge asyl og de procedurer, der gælder. Personalet skal have den fornødne respekt for og viden om retten til at søge asyl, så de både kan identificere et ønske om at søge om asyl, også uden at det nødvendigvis er formuleret formelt som et ønske om at indgive en ansøgning om asyl i Danmark, og så de ved præcis, hvordan de skal videreformidle et sådant ønske om at søge asyl.

Med henblik på at sikre en grundig og korrekt behandling af en ansøgning om asyl, er det afgørende, at alle asylrelaterede samtaler afholdes fysisk. Særligt hvis samtaler afholdes i et fængsel i fx Kosovo, er det desuden vigtigt at være opmærksom på, at der for asylsamtalen skabes trygge og fortrolige rammer.

Forslaget lægger op til, at DRC Dansk Flygtningehjælps samtaler som led i ÅG sagsbehandlingen som hovedregel skal afholdes som telefon- eller videomøder. Mens samtalerne kun i særlige tilfælde vil skulle afholdes som fysiske samtaler. Samtaler i sager, hvor troværdighed er et centralt element, nævnes som eksempel på, at en fysisk samtale kan være nødvendig. Tilsvarende kan det i sager omhandlende seksuelle overgreb, LGBT-personer, ansøgere udsat for menneskehandel, torturofre og andre særlige sårbare ansøgere være nødvendigt at afholde samtalerne fysisk med henblik på at kunne etablere den nødvendige tillid og tryghed, som skal til for at ansøger tør fortælle åbent og ærligt om sine grunde til at søge om asyl.

Opmærksomheden skal her henledes på, at man i ÅG-proceduren afskærer en ansøger om asyl fra retten til at få afgørelsen prøvet ved en 2. instans. En sådan særlig procedure fordrer naturligvis stor forsigtighed og respekt for de mulige konsekvenser, som en forkert afgørelse kan have. Det er derfor af største vigtighed, at man i videst muligt omfang kan sikre, at det vitterligt kun er de sager, der er åbenbart grundløse, som afgøres i denne procedure.

Det er ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at sager, der er forsøgt afgjort i ÅG-proceduren, dvs. ÅG-sager hvor DRC Dansk Flygtningehjælp har nedlagt veto, typisk behandles på skriftligt grundlag og af formanden eller næstformanden alene i Flygtningenævnet.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal på denne baggrund opfordre til, at de regler om Flygtningehjælps samtaler med asylansøgere, der afsoner i fx Kosovo, som Udlændinge- og Integrationsministeren med hjemmel i den foreslåede § 53 b, stk. 4 i udlændingeloven forventes at fastsætte, sikrer mulighed for fysiske samtaler i flere situationer, end blot sager hvor troværdighed er et centralt element. Samtidig skal vi opfordre til, at der fx i lovbemærkningerne indsættes en kommentar om, at hvis Flygtningehjælpen har nedlagt veto i en sag, med henvisning til, at sagen ikke har kunnet oplyses tilstrækkeligt ved en samtale gennemført via telefon eller video, så bør sagsbehandlingen ved Flygtningenævnet *ikke* ske på skriftligt grundlag.

#### Retten til familieliv

Det forudsættes, at dømte uden børn i Danmark vil blive placeret i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark, men at også dømte med børn og anden familie i Danmark kan blive placeret i et fængsel i fx Kosovo.

Der opereres her med en forudsætning om, at afsoning i Kosovo vil være inden for rammerne af den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRKs) art. 8, fordi ordningen alene omfatter udvisningsdømte, hvor domstolen på tidspunktet for dommen har vurderet, at det er muligt at udvise den pågældende inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til respekt for privatliv og familieliv efter art. 8. Spørgsmålet er imidlertid, om den vurdering, som retten har foretaget, da den vurderede, at det lå indenfor EMRK's art. 8 at udvise den pågældende, også har taget højde for den situation, at den dømte skal opholde sig i et fængsel i Kosovo. Hvis domstolen fx har antaget, at barnet kunne følge med den dømte forælder til hjemlandet, synes situationen med afsoning i Kosovo ikke nødvendigvis at være dækket. Dette skal i øvrigt ses i lyset af lovgivers generelle henstilling til domstolene i udvisningssager om at gå til kanten af Danmarks internationale forpligtelser.

DRC Dansk Flygtningehjælp finder det derfor bekymrende, at det er Kriminalforsorgen, der træffer beslutningen om at afsoning skal ske i fx Kosovo, særligt hvis ikke der er mulighed for at klage over denne beslutning. Flygtningehjælpen skal derfor opfordre til, at der som minimum er nem adgang til at klage over en beslutning om afsoning i fx Kosovo, samt at der er adgang til retshjælp eller juridisk rådgivning forud for en endelig beslutning om afsoning i et fængsel i fx Kosovo. Vi skal dertil henstille til, at Kriminalforsorgen er særligt opmærksom på forhold, der er opstået efter dommen.

I forhold til både retten til familieliv og andre grundlæggende rettigheder beskyttet i EMRK bør der naturligvis være fuld adgang til at indbringe klager mod Danmark til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, uanset om et eventuelt overgreb er sket i Danmark eller i Kosovo.

Med henblik på at sikre retten til familieliv bør der være vid adgang til økonomisk støtte til familiens besøg hos indsatte i fængsler i fx Kosovo.

#### Øvrige bemærkninger vedrørende forslaget om afsoning i fx Kosovo

- Dømte med fx kosovarisk nationalitet bør modtage særlig rådgivning forud for en afgørelse om at skulle afsone i et fængsel i fx Kosovo. Særligt bør de naturligvis orienteres om muligheden for at søge om asyl forud for en overførsel til Kosovo. Tilsvarende kunne det være relevant at være særligt forsigtig i forhold til om fx serbere skal afsone i et fængsel i Kosovo.
- Personer, i forhold til hvem, der allerede tidligere er truffet afgørelse om, at der ikke kan ske udsendelse til hjemlandet med tvang pga. Danmarks internationale forpligtelser, bør ikke afsone i et fængsel i fx Kosovo, da der i sådanne sager er en klar formodning om, at de alligevel ikke vil kunne udsendes direkte til hjemlandet. I sager, hvor der således er en klar formodning om, at den dømte efter endt afsoning skal tilbage til Danmark, forekommer en kortere eller længere periode, hvor et eventuelt familieliv vanskeliggøres yderligere pga. afsoning i Kosovo at være både unødvendig og uhensigtsmæssig.
- I forhold til personer, der er dømt for mindre alvorlige lovovertrædelser fx overtrædelser af ordensforskrifter, såsom opholds- og meldepligt, bør det overvejes om afsoning i et fængsel i fx Kosovo er en skærpene omstændighed, der kan føre til, at straffen samlet set er uproportional i forhold til den begåede lovovertrædelse.
- Udlændingeloven foreslås ændret med henblik på at sikre, at Udlændingestyrelsens pligt til at gøre en asylansøger bekendt med adgangen til at sætte sig i kontakt med DRC Dansk Flygtningehjælp også gælder for asylansøgere i et fængsel i fx Kosovo. Det er naturligvis vigtigt, at asylansøgere har adgang til rådgivning uanset, hvor de opholder sig. Det bør også sikres, at personalet i fx et fængsel i Kosovo kender til muligheden for rådgivning, samt har både vilje og evne til at hjælpe indsatte asylansøgere med at etablere kontakt til DRC Dansk Flygtningehjælp.
- Det er i det hele taget nødvendigt, at der gøres en stor indsats for at sikre nem adgang for de indsatte til at etablere kontakt til både DRC Dansk Flygtningehjælp, samt til advokater og andre relevante aktører.
- Grundig træning af personalet i et fængsel i fx Kosovo vurderes generelt at være af afgørende betydning, ikke mindst i lyset af de problemer, der som beskrevet i lovforslagets bemærkninger, har været i fængslerne i Kosovo.
- Eventuel varetægtsfængsling i Kosovo i forlængelse af afsoning bør som det fremgår af lovforslagets bemærkninger kun være ganske kortvarigt. Det antages at en sådan kortvarig varetægtsfængsling vil skulle ske i det samme fængsel, som afsoningen er foregået i.

#### Bemærkning til forslaget om afskaffelse af danskbonus

- DRC Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at det er hensigtsmæssigt at ophæve muligheden for at ansøge om danskbonus for selvforsørgede flygtninge og familiesammenførte efter integrationsloven. Gruppen af selvforsørgede dækker både over personer i beskæftigelse, under uddannelse og ægtefælleforsørgede, der alle kan profitere af denne motivation i forhold til gennemførelse af danskuddannelsen.
- Vi mener i stedet, at man bør give alle selvforsørgede flygtninge og familiesammenførte mulighed for at søge om danskbonus efter integrationsloven uanset om de består Prøve i Dansk 1, 2 eller 3. Kursister på alle danskuddannelser har lagt et stort arbejde i at gennemføre med en afsluttende prøve – uanset om de er indplacerede på Danskuddannelse 1, 2 eller 3. Det samme bør gøre sig gældende for alle flygtninge og familiesammenførte, der har mulighed for at søge om danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik.

Venlig hilsen



Charlotte Slente

Generalsekretær

DRC Dansk Flygtningehjælp





## **Dansk Socialrådgiverforenings høringssvar til forslag til Lov om ændring af fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love**

### **Resumé**

Dansk Socialrådgiverforening ser positivt på tiltag i form af revision af disciplinærstraffesystemet, øget brug af alternative afsoningsformer og øget mulighed for gældssanering og eftergivelse af gæld. Det sætter en mere resocialiserende og kriminalitetsforebyggende retning for vores straffesystem og øger muligheden for at dømte kan skabe sig et liv uden kriminalitet.

Dansk Socialrådgiverforening stiller sig kritisk over for forslaget om leje af fængselspladser i udlandet og gør opmærksom på at vilkårene for sagsbehandlingen ikke er beskrevet.

Dansk Socialrådgiverforening er særligt positiv over for forslaget om alternativ afsoning i form af fodlænke og udslusningsfængsler, hvilket i høj grad vurderes at bidrage til at færre falder tilbage til kriminalitet efter endt afsoning, men vil samtidig henlede opmærksomheden på behovet for fleksibilitet i screeningen og tilrettelæggelsen af udslusningsforløb.

### **2.1 Leje af fængselspladser i udlandet**

Dansk Socialrådgiverforening mener overordnet set, at vi i Danmark bør kunne varetage afsoningen for vores dømte selv, og at den kritiske mangel på fængselspladser er udtryk for mangel på rettidig omhu fra skiftende regeringers side. Lovforslaget er et nybrud i dansk ret og vil have vidtrækkende konsekvenser for de indsatte. Som det påpeges af Institut for Menneskerettigheder, er det juridiske og menneskeretlige grundlag ikke tilstrækkeligt afklaret. Der henvises i øvrigt til Institut for Menneskerettigheders høringssvar.

Dansk Socialrådgiverforening mener dertil, at lovforslaget i højere grad kunne beskrive rammerne for sagsbehandlingsarbejdet for de udvisningsdømte. Dansk Socialrådgiverforening gør opmærksom på, at der er fuld sagsbehandling på udvisningsdømte, og at det i lovforslaget ganske kort bemærkes, at der vil være en dansk stab under institutionslederen ("governor") i Kosovo inklusiv socialrådgivere, men at det derudover ikke beskrives, hvordan vilkårene for sagsbehandlingen vil være i Kosovo. Der er således i danske fængsler samme handleplansarbejde og behandling af udgang for udvisningsdømte som for andre indsatte, bortset fra at samarbejdet med kommunen er erstattet af samarbejdet med Hjemrejsestyrelsen.

### **2.2 Revision af disciplinærstraffesystemet**

Dansk Socialrådgiverforening mener, at en revision af disciplinærstraffesystemet er tiltrængt, og at det er positivt, at der som udgangspunkt bliver sat loft over antal dage, en indsat kan tilkendes strafcelle.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at det faglige skøn i forhold til, hvornår der kan ikendes disciplinærstraf bør udvides, så det ikke alene er i helt særlige tilfælde, at disciplinærstraf kan undlades.



Mandela-reglerne, som Danmark har skrevet under på, er desuden meget tydelige, når det gælder varigheden af isolationsfængsel, som ikke må overstige 15 dage, og derfor er spørgsmålet om undtagelsesbestemmelsen i lovforslaget helt bør udelades.

### **2.3 Udførelse af samfundstjeneste i private virksomheder**

Lovforslaget har til hensigt at øge udbuddet af samfundstjenestesteder til også at omfatte private virksomheder. Dansk Socialrådgiverforening mener helt overordnet, at samfundstjeneste er et godt alternativ til at afsone, fordi samfundstjeneste ikke stigmatiserer i samme omfang som afsoning i et fængsel. Desuden er det positivt, at lovforslaget lægger op til at finde pladserne blandt virksomheder, der tidligere har varetaget kommunale opgaver og som traditionelt har afsonere i samfundstjeneste. Pladserne til samfundstjeneste må imidlertid ikke fortrænge arbejde, som ellers skulle udføres via overenskomst. Lovforslaget skal derfor følges op af en udtømmende vejledning for hvilket arbejde en samfundstjener må og navnlig ikke må udføre ift. at undgå overenskomstdækkede områder og farligt arbejde, idet det ikke skal være op til den enkelte tilsynsførende, der i hovedregel er socialrådgivere, at definere. Det skal desuden sikres, arbejdspladserne overholder kendte regler for arbejdsmiljø og sikkerhed.

Det er et åbent spørgsmål, om tidsforbruget til at godkende stederne og den øvrige indsats står mål med udbyttet for virksomhederne, og om virksomhederne således vil finde tilstrækkelig tilskyndelse til at prioritere opgaven.

Samtidig er der en uløst en opgave i forhold til at finde flere pladser til den eksisterende samfundstjeneste. Kriminalforsorgens ansatte har således gennem længere tid peget på behovet for flere pladser til samfundstjeneste inden for det nuværende system, hvor samfundstjeneste primært udføres i organisationer af almennyttig karakter, og hvor samfundstjenesten ikke erstatter ordinær beskæftigelse. At finde pladser til samfundstjeneste har været udlagt til de enkelte tjenestesteder at finde egne løsninger på, og it-understøttelsen ved afdækning af ledig kapacitet har været mangelfuld. Det har desuden været en barriere, at kommunale indsatser lægger beslag på mange af de samme pladser, og med øget kommunalt fokus på brug af nyttejob, vil der være pres på mange af de samme pladser, som Kriminalforsorgen bruger til samfundstjeneste på plejehjem, biblioteker, organisationer, sportshaller mv. Det understreger behovet for flere pladser til samfundstjeneste inden for det nuværende system og også en bedre it-understøttelse heraf.

### **2.4. Øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af gæld for personer pålagt straffesagsomkostninger**

Forslaget har til hensigt at sidestille gæld i form af straffeomkostninger med anden gæld til det offentlige i konkursloven og i reglerne om eftergivelse af gæld i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Gæld til det offentlige som følge af straffesagsomkostninger udgør en væsentlig barriere for at etablere et liv uden kriminalitet. Gælden påvirker den dømtes fremtidige boligsituation, beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, sociale relationer, økonomiske situation og generelle motivation til at få en kriminalitetsfri tilværelse. De nuværende regler medfører et uigennemsiagtigt system for den dømte, udfordrer retssikkerheden, og omfanget af gæld til det offentlige som følge af straffesagsomkostninger er nærmest eksploderet,



som det fremgår af "Sagsomkostninger i straffesager – ny viden om et gammelt problem", Olesen 2020.

Derfor mener Dansk Socialrådgiverforening, at forslaget vil øge muligheden for at flere dømte efter endt afsoning kan leve en kriminalitetsfri tilværelse og at det desuden er positivt, at der bliver nedsat en arbejdsgruppe, som med udgangspunkt i betænkningen om sagsomkostninger i straffesager skal udarbejde en ny model for opkrævning af straffesagsomkostninger. Dansk Socialrådgiverforening bemærker samtidig, at der også er behov for at revidere regler og praksis i forhold til, hvordan gælden pålægges. I "Betænkning for sagsomkostninger i straffesager" (2014) fremgår det, at "i Sverige og Norge, som vi normalt sammenligner os med, pålægges sagsomkostninger i mindre omfang end i Danmark, og at der ved pålæg af sagsomkostninger tages hensyn til den domfældtes resocialisering".

## **2.7. Udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel**

Lovforslaget har til hensigt at indføre en ny udstationeringsmodel, således at indsatte med en fængselsstraf på mere end seks måneder, kan udstationeres til egen bopæl eller udslusningsfængsel, når en tredjedel af straffen er udstået. Udstationeringen vil ikke kunne ske før 8 måneder før forventet prøveløsladelse.

Dansk Socialrådgiverforening er positive over for forslaget om øget brug af alternative afsoningsformer. Det vil sikre, at de indsatte har tættere adgang til det omgivende samfund og kan opretholde eller skabe sig en tilværelse med normalisering i forhold til familiestruktur, uddannelse og beskæftigelse. Samtidig sikrer alternativ afsoning en glidende overgang tilbage til samfundet og øger muligheden for at etablere et liv uden kriminalitet efter endt afsoning. Derfor bør det tilstræbes at så mange afsonere som muligt kan afsone i alternative afsoningsformer, uden at det dog direkte gøres til en rettighed af hensyn til at styre kapaciteten. Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at lovforslaget ikke specificerer formålet med de nye udslusningsfængsler nærmere.

Dansk Socialrådgiverforening har følgende bemærkninger til den foreslåede ordning:

- Det er vigtigt, at der bliver en fleksibilitet i screeningen af afsoneren, så man beholder en åben mulighed for senere at blive vurderet egnet til afsoning i udslusningsfængsel og/eller med fodlænke. Den indledende screening den første tid efter ankomsten til fængslet må således ikke blive afgørende for hele afsoningsforløbet, da det vil betyde at man afskærer muligheden for at arbejde motiverende med den indsatte og at den indsatte har mulighed for forandring og udvikling.
- Samtidig bør der være en fleksibilitet i forhold til at socialrådgiveren sammen med den indsatte kan vurdere hvilket form for udslusningsforløb der matcher den enkelte, hvilket fx kan være et udslusningsforløb, der startes i et udslusningsfængsel og derefter i fodlænke.
- Der bør være et øget antal uddannede socialrådgivere ansat i både dag- og turnusfunktion i de nye udslusningsfængsler for at sikre tæt opfølgning og varetagelsen af myndighedsarbejdet. Socialrådgivere er uddannet til de



kerneopgaver, som følger med udslusning i kraft af erfaring med koordinering/samarbejde med kommuner og andre offentlige myndigheder, samt varetagelsen af den dobbelte rolle som støttende/motiverende på den ene side og kontrol/myndighed på den anden.

- Det bør ved placeringen af de nye udslusningsfængsler overvejes at afsonerne skal kunne udstationeres til de områder, hvor de skal bo ved løsladelsen, og hvor deres familie, arbejde, uddannelse er beliggende, hvis det resocialiserende sigte skal opfyldes, og der bør tages højde for den geografiske dækning (nærhedsprincippet).
- Lovforslagets bemærkninger bør i højere grad afspejle, at afsoning med fodlænke ikke kun medfører en kontrolfunktion, men også indebærer en resocialiserende og struktureret indsats i form af bl.a. samtaler med afsoneren og handleplansarbejde.
- Gældsrådgivning i samarbejde med civilsamfundsorganisationer bør prioriteres i de nye udslusningsfængsler, i lyset af de øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af gæld for personer pålagt straffesagsomkostninger.

### **2.10 Skærpelse af straffen for vold mod ansatte i Kriminalforsorgens institutioner**

Dansk Socialrådgivning bemærker at strafskærpelse ikke kan stå alene, men bør følges op af tilstrækkelig bemanning og højere grad af fokus på den dynamiske sikkerhed, som vi véd virker bedst i forhold til at forebygge vold og trusler mod ansatte i Kriminalforsorgen.

Mvh

Mads Bilstrup  
Formand  
Dansk Socialrådgiverforening

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Den 7. marts 2022

Vedrørende sagsnr.: 2021-4000-0200

**Høringsvar vedr. høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårtaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier har ingen bemærkninger til ovenstående høring.

På vegne af Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier

Thomas K. Ankersen  
Chefkonsulent

**From:** Julie Kjærgaard <JULIK@regioner.dk>  
**Sent:** 08-03-2022 14:17:15 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <keras@jm.dk>; Mikkel Hartz Reenberg <mir@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>  
**Cc:** Kirsten Hansen <KIRHA@regioner.dk>  
**Subject:** VS: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Til Justitsministeriet

Tak for høringen over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

Danske Regioner har på det foreliggende grundlag ingen bemærkninger til høringen.

De bedste hilsner,

Julie Kjærgaard

Konsulent  
Team Psykiatri og Social  
Center for Sundheds- og Socialpolitik (SUS)  
T 21 76 58 39  
E [julik@regioner.dk](mailto:julik@regioner.dk)



Dampfærgevej 22  
2100 København Ø

---

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITSMINISTERIET  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt til [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk),  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

31. marts 2022

J.nr. 2022-11-0824  
Dok.nr. 461649  
Sagsbehandler  
Betty Husted

---

## Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love

Justitsministeriet har den 3. marts 2022 sendt ovennævnte udkast til lovforslag i høring.

Datatilsynet er anført på høringslisten, men ses ikke at have modtaget høringen.

Datatilsynet er imidlertid kort tid før høringsfristen selv blevet opmærksom på høringen, og har følgende bemærkninger:

### 1. Leje af fængselspladser i udlandet

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 1, at regeringen kan indgå traktat mellem Danmark og Kosovo om brugen af et fængsel i Kosovo til fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring. Det fremgår endvidere af den foreslåede § 1 a, stk. 6, at databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven finder anvendelse for behandling af personoplysninger i de nævnte fængselsfaciliteter.

Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at det er vigtigt at sikre, at brugen af fængslet i Kosovo ikke i praksis medfører, at de rettigheder, som følger af databeskyttelseslovgivningen, undermineres. De personer, der afsoner danske straffe i fængslet i Kosovo, skal således have samme retsstilling som i Danmark.

#### 1.1. Overførsel af personoplysninger til et tredjeland

Datatilsynet har forstået udkastet til lovforslag således, at der i forbindelse med brugen af fængslet i Kosovo til afsoning af danske straffe vil kunne ske overførsel af personoplysninger til Kosovo.

Datatilsynet har endvidere noteret sig, at der lægges op til, at udkastet til lovforslag og den traktat, som skal indgås med Kosovo, skal sikre, at overførsel af personoplysninger til Kosovo vil ske på grundlag af såkaldte fornødne garantier, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 46, stk. 2, litra a, og retshåndhævelseslovens § 34, stk. 1.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at der ved overførsel af personoplysninger til tredjelande – ud over sikring af fornødne garantier, jf. artikel 46, stk. 2, litra a, i databeskyttelses-

**Datatilsynet**  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
T 3319 3200  
dt@datatilsynet.dk  
datatilsynet.dk  
CVR 11883729



forordningen og § 34, stk. 1, nr. 1, i retshåndhævelsesloven – også skal tages højde for konsekvenserne af EU-Domstolens dom i sagen C-311/18<sup>1</sup>.

Side 2 af 3

Det indebærer blandt andet, at det skal undersøges, hvorvidt det valgte overførselsgrundlag vil være effektivt i praksis, og om der er behov for iværksættelse af supplerende foranstaltninger.

Datatilsynet kan i den forbindelse henvise til Det Europæiske Databeskyttelsesråds anbefalinger om supplerende foranstaltninger<sup>2</sup>.

### **1.2. Behandlingssikkerhed**

Datatilsynet har forstået udkastet til lovforslag således, at der lægges op til, at oplysninger om personer, der skal afsone en dansk straf, vil blive behandlet i fængslet i Kosovo.

Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at det er vigtigt at sikre den nødvendige behandlingssikkerhed ved behandlingen af personoplysningerne i fængslet i Kosovo, jf. retshåndhævelseslovens § 27 og databeskyttelsesforordningens artikel 32.

Der skal således gennemføres passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre et sikkerhedsniveau, der passer til de risici, der er forbundet med behandlingen af personoplysninger i fængslet i Kosovo.

Herudover skal der, hvis risikoen for fysiske personers rettigheder vurderes som høj, foretages en konsekvensanalyse i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 35 og retshåndhævelseslovens § 25, inden behandlingen påbegyndes.

Datatilsynet kan i den forbindelse henvise til tilsynets og Justitsministeriets fælles vejledning om konsekvensanalyse<sup>3</sup>.

### **1.3. Tilsyn**

Det fremgår af udkastet til lovforslag, at det er forventningen, at det kommer til at fremgå af den traktat, som skal indgås med Kosovo, at den danske databeskyttelseslovgivning finder anvendelse ved fuldbyrdelse af danske straffe i fængslet i Kosovo, herunder ved fuldbyrdelse af en beslutning om udvisning samt ved forhold vedrørende asyl, og at Datatilsynet vil have beføjelse til at føre tilsyn hermed.

Datatilsynet forudsætter i den forbindelse, at tilsynet får tildelt de fornødne ressourcer til at varetage denne tilsynsopgave.

## **2. PETs adgang til kriminalforsorgens registre og systemer**

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 66 b, stk. 2, at PET elektronisk kan indhente oplysninger om indsatte direkte fra registre og systemer i kriminalforsorgen, i det omfang indhentelsen må antages at have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

---

<sup>1</sup> EU-Domstolens dom af 16. juli 2020 i sagen C-311/18, Data Protection Commissioner mod Facebook Ireland Ltd og Maximilian Schrems

<sup>2</sup> Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data

<sup>3</sup> <https://www.datatilsynet.dk/Media/2/6/Konsekvensanalyse.pdf>

Datatilsynet bemærker, at Datatilsynet fører tilsyn med kriminalforsorgens behandling af personoplysninger, mens Tilsynets med Efterretningstjenesterne fører tilsyn med PETs behandling af personoplysninger.

Side 3 af 3

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 2.12.3, fremgår bl.a. følgende:

”Det er som udgangspunkt alene forbindelsesofficeren fra PET, der skal have direkte elektronisk adgang til kriminalforsorgens registre og systemer. Forbindelsesofficeren vil herefter i nødvendigt omfang kunne videregive de indhentede oplysninger fra kriminalforsorgens systemer internt i PET. Det er under alle omstændigheder en forudsætning, at den direkte elektroniske adgang er begrænset til få medarbejdere hos PET, som f.eks. forbindelsesofficerer i kriminalforsorgen eller lignende.

Adgangen forudsættes afgrænset til søgning på bestemte personer eller persongrupper, der er fastsat på forhånd mellem PET og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Samtidig forudsættes det, at søgemulighederne så vidt muligt afgrænses til de pågældende personer og de dele af registre og systemerne, hvor der må antages at være oplysninger af betydning for PET's opgavevaretagelse vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Endvidere forudsættes det, at der føres kontrol med de elektroniske søgninger, som de pågældende PET-medarbejdere foretager.”

Det fremgår ikke nærmere af lovforslaget, hvordan PETs adgang til kriminalforsorgens registre og systemer forudsættes afgrænset i praksis. Datatilsynet skal generelt opfordre til, at adgangsbegrænsning sker ved teknisk foranstaltning (privacy by design), og hvis det ikke er muligt ved organisatorisk foranstaltning.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger stiller større krav til kriminalforsorgens kontrol af, at PETs adgang til kriminalforsorgens registre og systemer ikke misbruges.

Med venlig hilsen

Betty Husted



30. marts 2022

Til Justitsministeriet

e-mail: straffuldbyrdeleskontoret@jm.dk, kera@jm.dk, mir@jm.dk, maha@jm.dk

## HØRINGSSVAR VEDRØRENDE FORSLAG TIL ÆNDRING AF STRAFFULDBYRDELESLOVEN MV.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder har på en række punkter store betænkeligheder ved den foreslåede ændring af straffuldbyrdelesloven, især i forbindelse med den foreslåede mulighed for anbringelse i et fængsel i Kosovo.

1. Efter forslaget indsættes i straffuldbyrdeleslovens § 1,a, en bestemmelse, hvorefter fængselsstraf kan fuldbyrdes i et lejet fængsel i Kosovo. Efter §1a, stk. 3, finder den danske straffuldbyrdeleslov anvendelse, dog med den væsentlige begrænsning, at **Justitsministeriet** bemyndiges til at fravige lovens regler, i det omfang det skønnes ”nødvendigt”. Efter §1a, stk. 5 kan **Sundhedsministeren** fastsætte regler for den sundhedsfaglige behandling af de indsatte. Lovteksten indeholder herudover ikke beskrivelse af rammerne og udmøntningen af loven. Dette vil ifølge forslaget blive beskrevet i aftalen med Kosovo og i de administrativt fastsatte regler, **der ikke foreligger på nuværende tidspunkt.** Lovforslagets bemærkninger indeholder kun i nogen grad overvejelser om den administrative udfyldning af lovens indhold. En s  banebrydende og indgribende nydannelse, der vedrører dansk jurisdiktion og menneskerettighedsproblematikker **b r i langt højere grad reguleres ved lov og ikke administrativt.**
2. Det fremgår af bemærkningerne, at Kosovo hverken er medlem af Europarådet eller FN og således ikke er folkeretligt forpligtet af Menneskerettighedskonventionerne, Torturkonvention mm., som dog opgives at være inkorporeret i den nationale lov. Det fremgår endvidere, at bl.a. CPT har adgang til at inspicere fængslerne, **blandt hvilke CPT i parentes bemærket har konstateret overdreven magtanvendelse og korrupsion.** Hensigten er, at dansk jurisdiktion finder anvendelse indenfor fængslets område, hvor opgaverne under en dansk ”Governor”s overordnede ledelse udføres af lokalt ansatte med engelskkundskaber. **Det forekommer ikke ganske klart, hvilket politi der foretager efterforskning af strafbare forhold og hvorledes samspillet med anklagemyndighed og domstole skal foregå.**
3. Udenfor fængslet, f.eks. i forbindelse med transport og hospitalsophold gælder Kosovos lovgivning, idet det dog af den påtænkte aftale med Kosovo skal fremgå, at Danmarks internationale forpligtigelse skal iagttages. I bemærkningerne anføres således, ”at Danmark efter omstændighederne vil blive anset for at udøve jurisdiktion over visse forhold med tilknytning til afsoningen herunder i forbindelse med transport, **uden at det nærmere beskrives, hvilke ”omstændigheder” og ”forhold” der tænkes på.**
4. Forholdet til EMRK art. 8 om retten til privatliv og familieliv: Det fremgår af bemærkningerne, side 100, at de indsatte vil have ret til besøg i samme omfang som indsatte i danske fængsler. Det fremgår imidlertid af lovens § 51, stk. 1, at danske indsatte har ret til mindst et ugentligt besøg, og i henhold til § 23, stk.1 bør fængselsstraf fuldbyrdes i nærheden af dømtes hjemsted. Det forekommer meget teoretisk, at en i Danmark bosiddende familie kan udnytte denne bes gsret til en indsat i Kosovo. **Efter DHKs opfattelse foreligger der her i givet fald en mulig overtrædelse af EMRK art. 8 og 14.**

5. **EMRK art. 14 om diskriminationsforbud:** Målgruppen er indsatte udlændinge, der ikke er EU-statsborgere. Som sådan er de omfattet af diskriminationsforbuddet, som muligvis er overtrådt i relation til retten til besøg jfr. ovenstående.

En anden forskelsbehandling gælder danske indsatte ret til at begære afsoning i enecelle og uden fællesskab med andre indsatte, jfr. §33, stk3, og hvis pladsforholdene ikke tillader det, ret til at begære overførsel til andet fængsel. Denne ret vil efter bemærkningerne ikke gælde for indsatte i Kosovo-fængslet, der påtænkes indrettet med dobbeltceller, der forventes fuldt udnyttet.

DHK finder det uantageligt, at frihedsberøvede skal tåle at blive indespærret i dobbeltcelle med eller omgås kriminelle, som de føler sig utrygge ved. **Da de i fængslet befinder sig under dansk jurisdiktion, bør de i så henseende nyde de samme rettigheder som indsatte i fængsler i Danmark.**

6. Monitorering:

I lovforslaget fremgår det at ”Folketingets Ombudsmands tilsyn og behandling af klager også skal gælde for udvisningsdømte i det fængsel, der lejes i udlandet, på samme måde som for udvisningsdømte i fængsler i Danmark...” (side 22).

Om monitorering, herunder tilsynsbesøg, finder Komiteen det **nødvendigt, at Justitsministeriet præciserer, hvorledes Folketingets Ombudsmands tilsynsvirksomhed, herunder tilsynsmanual, vil blive omsat til praksis i Kosovo.** Der kan nævnes en række juridiske og praktiske spørgsmål i forbindelse med tilsynsvirksomhed og monitorering af de indsatte forhold i fængslet i Kosovo. For eksempel om danske tilsynshold kan få adgang til oplysninger i fængslet, adgang til de indsatte og til faciliteter, der giver et reelt billede af de indsatte afsoningsforhold; herunder om klager fra de indsatte kan blive besvaret (her tænkes bl.a. på de sproglige udfordringer). Derudover savner Komiteen en præcisering af, hvorvidt Justitsministeriet påtænker et dansk-kosovarisk tilsynssamarbejde/udveksling netop set i lyset af *den særlige konstruktion* med dansk ledelse og kosovarisk fængselspersonale.

Komiteen finder det – på den foreliggende usikre baggrund og med den manglende præcisering af en række væsentlige spørgsmål – **ikke forsvarligt, at danske fængselsdomme fuldbyrdes i Kosovo.** Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Norge har haft en tilsvarende aftale med Holland, som er blevet opsagt efter et par år. I tilfældet Kosovo er der tale om et land endnu længere væk, som i dette tilfælde ikke engang er medlem af hverken FN eller Europarådet, og hvor sprogproblemerne må skønnes at være endnu større, til ulempe for såvel afsonerne og deres pårørende, det lokale fængselspersonale og den danske kontrol med afsoningsforholdene.

På vegne af

Den Danske Helsinki-komité  
for  
Menneskerettigheder

med venlig hilsen

Karsten Fledelius, formand

## Hørings svar til forslag om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love

Den Sociale Retshjælps Fond fremsender hermed vores udtalelse i forbindelse med høring over *udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i Udlandet, revision af disciplinærstraffesystemer, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)*.

### Indledende bemærkninger

I Den Sociale Retshjælps Fond ser vi generelt meget forhåbningsfuldt på lovforslaget. Det er positivt, at der endelig bliver taget stilling til vilkårene som ansatte arbejder og indsatte afsoner under i kriminalforsorgen. Lovforslaget har blandt andet til formål at nedbringe det store recidivtal, kriminaliteten generelt og dermed antallet af ofre. Nogle dele af lovforslaget understøtter tydeligt dette formål, mens andre dele modvirker denne indsats. Det er især i de dele, hvor der foreslås flere, længere, hårdere, strengere straffe. Særligt skadeligt for resocialiseringen er de elementer, hvor indsatte straffes med isolationsfængsling eller fratages retten til kontakt med nære sociale relationer. Vi vil opfordre aftaleparterne til ikke at lade retsfølelsen komme på tværs af de fornuftsbaseerede resocialiseringstiltag, som lovforslaget indeholder. Forskningen viser, at længere og hårdere straffe generelt ikke virker afskrækkende. Tværtimod bidrager længere og hårdere straffe ofte til, at den dømte fastholdes i kriminalitet. Lovforslaget bærer præg af at have fokus på den afskrækkende effekt, frem for den resocialiserende effekt af straffen. Hvis målet med flerårsaftalen for kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 er at mindske kriminaliteten i Danmark, bør hovedtendenserne at være et øget fokus på resocialisering frem for sikkerhed, kontrol og straf. Disse pointer vil fremgå mere detaljeret af kommentarerne til de enkelte forslag.

Det bør overvejes hvilket signal man ønsker at sende. Måden man omtaler og betragter systemet, de indsatte og de ansatte på, sender et signal, som kommer til at påvirke opfattelsen af det retssystem, vi i Danmark ellers er stolte af. Et eksempel herpå er ændringsforslaget, hvor man vil omdøbe kriminalforsorgens pensioner, så de fremtidigt skal omtales som udslusningsfængsler. Der er stor forskel på symbolikken og signalet i de to benævnelser. Pensionerne klinger af hvad de er - et sted hvor beboerne først og fremmest overnatter, fordi de bruger dagtimerne på beskæftigelse. På pensionerne omtales afsonere som beboere, og ikke indsatte. Der er en vigtighed i, hvordan beboerne opfatter sig selv og den proces, de er i gang med. Vi mener, at det vil bryde med denne forestilling at omdøbe pensionerne til udslusningsfængsler. Og for afsonere er der en stor signalværdi i at være gået fra indsatte i et fængsel til beboere på en pension. Denne værdi forsvinder med forslaget om at omdøbe pensionerne. Vi kan ikke se nogle fordele i at pensionerne fremtidigt skal hedde udslusningsfængsler, tværtimod. Vi anbefaler derfor, at man holder fast i at omtale dem som pensioner.

## **2.1 Leje af fængselspladser i udlandet**

*Vi bakker ikke op om forslaget om at leje fængselspladser i udlandet, specifikt Kosovo, men foreslår, at man går mere kreativt til værks for at kunne lade udvisningsdømte afsone herhjemme under danske standarder.*

Vi ser generelt kritisk på forslaget om at leje fængselspladser i Kosovo samt de relaterede forslag dertil. Forslaget virker politisk motiveret. På baggrund af de vedlagte informationer i forslaget mener vi ikke at aftalen beviser, at menneskerettigheder og sikkerhed der stemmer overens med danske standarder, kan sikres i et lejet fængsel i Kosovo. Her mener vi, at straffuldbyrdelsessystemet bør leve op til samme krav om, hvordan systemet behandler mennesker, uanset om de er dømt til udvisning eller ej.

Fremfor at leje fængselspladser i Kosovo og udstationere udvisningsdømte, foreslår vi at undersøge mulighederne yderligere for at holde deres afsoning i Danmark. Der er knappe ressourcer i Kriminalforsorgen, og de udvisningsdømte skal ikke koste for stor en del af disse ressourcer. Løsningen mener vi dog ikke er, at sende dem ud af landet for at afsone. I stedet må man finde løsninger, som hverken går på kompromis med danske standarder for afsoning eller sikkerhed. Man kunne tænke ud af boksen hvad angår personale, og kigge på pædagogfaget eller andre social-faglige professioner, for at supplere manglen på personale. Derudover kunne man lede efter allerede eksisterende bygninger, som kunne huse de udvisningsdømte, efter en gennemgang og optimering af de fysiske sikkerhedsmæssige rammer. Det kunne eksempelvis være nedlagte uddannelsesinstitutioner, kommunale bygninger eller andet.

## **2.2 Revision af disciplinærstraffesystemet**

*En revision af disciplinærstraffesystemet bør indeholde mere tanke på kernen af problemet: hvorfor overholder de indsatte ikke reglerne, og hvordan kommer vi nærmere, at de gør, fremfor udelukkende at fokusere på straf som afskrækkelse. Derfor er et konkret forslag at indskrive, at der ved ikendelse af en disciplinærstraf, skal tages en opfølgende samtale med den indsatte, som skal have fokus på at skabe motivation til at overholde reglerne.*

I Den Sociale Retshjælps Fond er vi generelt af den overbevisning, at straf skal have en motiverende og resocialiserende effekt, og ikke modvirke individets resocialisering. Formålet med disciplinærstraffesystemet er at sikre ro og orden i fængslerne. Derfor bør overtrædelse af reglerne i en vis grad straffes. Men hvis disciplinærstraffesystemet skal kunne leve op til sit formål, må man kigge ud over en afklaring af skyld, og tage opklarende og opfølgende snakke med de indsatte, som bryder reglerne. Snakke som indeholder spørgsmål om fremtid, hvorfor den indsatte ikke lever op til sit ansvar, og hvordan man kommer tættere på at kunne leve op til ansvaret. Vi tror ikke på, at disciplinærstraffene i sig selv skaber ro og orden.

### **2.2.1 Bedre understøttelse af fængselsbetjentenes faglige skøn**

*Som tilstanden i Kriminalforsorgen er i dag, kan vi ikke bakke op om at indføre lovforslaget om at skabe bedre understøttelse af fængselsbetjentenes faglige skøn indenfor disciplinærstraffesystemet.*

Vi er generelt af den opfattelse, at plads til faglige skøn er vigtigt og rigtigt. Man må dog overveje konteksten omkring det faglige skøn, hvorfor vi, som konteksten er i dag, ikke vil anbefale at gennemføre lovforslaget om at skabe bedre understøttelse af fængselsbetjentenes faglige skøn, i forbindelse med revision af disciplinærstraffesystemet. Kriminalforsorgen har det seneste årti levet under enorm underbemanding, dårligt arbejdsmiljø herunder øget konflikt mellem fængselsbetjente og indsatte. Disse problemer kan blandt andet løses gennem mere personale og mere tid til relationsdannelse mellem ansatte og indsatte. Vi mener ikke, at fængselssystemet er klar til at dette lovforslag gennemføres som tilstanden er i dag. Belægget er for højt og antallet af ansatte er for lavt. Vi mener der er stor risiko for, at konfliktniveauet vil stige, hvis man skaber plads til fængselsbetjentenes faglige skøn inden for disciplinærstraffesystemet, før belægget er faldet betydeligt, og antallet af ansatte er steget. Vi mener derfor ikke, at disciplinærstraffe i en vis grad skal afhænge af fængselsbetjentes faglige skøn, men at et administrativt organ i Kriminalforsorgen må være ansvarlig for ikendelse af disciplinærstraffens form og størrelse. Når situationen i forhold til belægget, antallet af ansatte og ikke mindst arbejdsmiljøet er forbedret, forestiller vi os, at det vil skabe stor værdi at gennemføre et forslag som dette.

### **2.2.2 Nye Disciplinærstraffe og mulighed for større bøder**

#### **Nye disciplinærstraffe**

*Vi kan ikke bakke op om at udvide disciplinærstraffesystemet til at inkludere begrænset besøg, begrænset udgang, begrænset telefoni og begrænset brevveksling, men anbefaler, at man i stedet kigger mod mere motiverende og knap så risikofyldte straffemetoder.*

Af lovforslaget fremgår det, at man ønsker at udvide det nuværende disciplinærstraffesystem så begrænset udgang, begrænset besøg, begrænset telefonopkald og begrænset brevveksling ved gennemførelse af lovforslaget, kan anvendes som disciplinærstraffe. Vi mener, at dette lovforslag ignorerer vigtigheden af de indsattes kontakt til og med det omkringliggende samfund. Her tænker vi både kontakt til familie, venner, mentorer, civilsamfundsorganisationer osv. Derudover bruger mange af de indsatte deres kontaktmuligheder på adgangen til og muligheden for beskæftigelse, som er afgørende for at fastholde den gradvise resocialisering til samfundet, som er vigtigt for forebyggelsen af recidiv. Mange indsatte har i dag svært ved at håndtere overgangen fra fængsel tilbage til samfundet, hvorfor man af hensyn til resocialiseringen bør give den indsatte bedre mulighed for kontakt, og ikke skære den væk gennem disciplinærstraffesystemet. Dertil kommer at den foreslåede periode på op til 6 måneder, hvori straffen vil være gældende, er ude af proportioner

og særligt skadelig for individets udsigt til resocialisering. Vi er enige i, at der skal være en straf for ikke at overholde reglerne, men straffemetoden, der her er foreslået, risikerer at skabe utilsigtede konsekvenser. Vi mener i stedet, at disciplinærstraffesystemet bør gøre brug af mindre risikofyldte reaktioner som eksempelvis fratagelse af adgangen til motionsrum eller reducere i købmandsbesøg. Sådanne straffe vil give et incitament til at overholde reglerne, uden samtidig at skade resocialiseringen.

Hvis lovforslaget alligevel gennemføres, ser vi en stor vigtighed i at definere, hvem de pårørende/nærtstående er. Er det udelukkende familie, eller indgår andre sociale relationer? Vi mener derudover at besøg, telefonopkald og brevveksling med civilsamfundsorganisationer, som yder en resocialiserende indsats over for den indsatte, ikke skal kunne rammes af, at den indsatte ikendes disciplinærstraf. Når formålet er at mindske kriminaliteten, er det efter vores mening afgørende, at den indsatte ikke begrænses i at gøre brug af eksterne resocialiserende tilbud. Vi understreger, at samme argument gælder for kontakt til familie, venner, beskæftigelse osv. og derfor anbefaler vi, at man ikke udvider disciplinærstraffesystemet med de foreslåede metoder.

### **Større bøder**

*Vi bakker ikke op om at gøre det muligt at idømme indsatte større bøder i forbindelse med disciplinærstraf. Vi vil derimod anbefale, at man går fra at bruge økonomisk straf, og tager brug af motiverende og knap så risikofyldte reaktioner.*

Vi yder årligt gældsrådgivning til over 1500 borgere, hvoraf en stor del lider under at være pålagt økonomisk straf i form af straffesagsomkostninger. Gennem vores mangeårige arbejde har vi set, og ser fortsat dagligt, hvor svært disse borgere har ved at vende deres liv og komme på rette spor, grundet overgældssættelse. På den baggrund er vi store modstandere af at anvende økonomisk straf mod indsatte, som i forvejen har en meget lav betalingsevne, og som i forvejen er økonomisk udsatte. Mange af dem er så forgældede, at disciplinærstraf i form af bøde, har en negativ indvirkning på udsigterne til resocialisering. Det virker hverken afskrækkende eller motivationsfremmende. De indsatte skylder i forvejen mange penge til staten, som de ikke kan betale, og at pålægge dem yderligere gæld, vil blot hæve de populært omtalte fantasmilliarder, som staten aldrig vil få inddrevet, fordi målgruppen er uden betalingsevne. Gennemførelse af dette forslag vil forgælde både individet og staten yderligere. Bødens størrelse er underordnet, men princippet i at økonomisk straffe borgere uden betalingsevne, som vi gerne vil have kriminalitetsfrie, er modstridende og undergraver den resocialiserende indsats. Overgældssættelse er en recidivfaktor, og vi kan ikke se, at dette forslag er en opfølgning på en flerårsaftale, som har til formål at mindske kriminaliteten i Danmark.



#### **2.2.4 Justering af varigheden ved ikendelse af strafcelle som disciplinærstraf**

*Vi anbefaler at strafcelle som disciplinærstraf maksimalt skal have varighed af 1 uge, og skulle der opstå særlige tilfælde, bør man i stedet supplere med andre straffemetoder.*

Det er vigtigt, at vi som samfund tager ansvar for de mennesker, som vi sender ud i samfundet efter afsoning. Strafcelle har vist sig at være direkte skadeligt for indsatte, og kan medføre øget risiko for tilbagefald, højere arbejdsløshed og i værste tilfælde højere dødelighed. Derfor ser vi dette forslag om at nedsætte varigheden af strafcelle fra 4 til 2 uger som et godt skridt på vejen mod at tage ansvar, og behandle de indsatte mere menneskeligt. Dog mener vi, at der stadig er lang vej. I lovforslaget eksisterer de 4 uger stadig som en mulighed i særlige tilfælde. Denne mulighed mener vi ikke skal eksistere. Hvis muligheden er der, vil den blive taget i brug. Taget konsekvenserne i betragtning, skal ingen sidde i strafcelle i op til 4 uger. Efter vores mening skal ingen indsatte sidde i strafcelle i mere end 1 uge af gangen.

#### **2.3 Udførelse af samfundstjeneste i private virksomheder**

*Vi bakker op om forslaget om at gøre det muligt at udføre samfundstjeneste i private virksomheder.*

Vi finder forslaget om at gøre det muligt at udføre samfundstjeneste i private virksomheder meget nyttigt. Som en organisation der selv har faciliteret udførelse af samfundstjeneste, har vi stiftet bekendtskab med vigtigheden af, at de der skal udføre samfundstjeneste, har mulighed for at gøre det i en virksomhed, institution eller organisation, hvor samfundstjenesten kan bestå af noget der skaber værdi for både virksomheden, institutionen eller organisationen og for afsoneren. På den måde opretholder begge parter motivationen for gennemførelsen af samfundstjenesten og afslutter med et positivt aftryk.

Vi tror på, at en gennemførelse af dette forslag kan være med til at aftabusere samfundstjenesten og afstigmatisere de mennesker, der skal udføre den. Det private erhverv vil stifte bekendtskab med denne type borger som andet end straffede, og måske kan samfundstjeneste i det private endda afkaste lærepladser, fremtidige jobs eller nyttige netværk for individet.

Vi understreger dog vigtigheden af at sikre, at private virksomheder ikke udnytter samfundstjenesten som gratis arbejdskraft, og der igennem dette forslag ikke sker en konkurrenceforvriddning.

#### **2.4 Øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af gæld for personer pålagt straffesagsomkostninger**

*Vi bakker op om forslaget om at skabe øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af straffesagsomkostninger. Vi gør opmærksom på, at gæld fra bøder og erstatningskrav ikke må være til hinder for gældssaneringen eller eftergivelsen. Samtidig anbefaler vi, at ordningen om bortfald af gæld efter 5 år uden kriminalitet efter løsladelse, indføres.*

Når dømte løslades efter afsoning, kommer de ofte ud med viljen og modet til at lægge kriminalitet bag sig for igen at blive en del af samfundet. Viljen og modet forsvinder dog hurtigt, når virkeligheden rammer de løsladte, og det går op for dem, at de skylder flere hundrede tusinde kroner til den danske stat for omkostningerne af deres straffesag. En så stor gæld til det offentlige opleves som en dobbeltstraf, som vedbliver efter løsladelse. Gælden er ofte så stor, at udsigterne til tilbagebetaling er meget lange, hvilket ofte fjerner motivationen til at arbejde. Vi oplever at straffesagsomkostningerne er en enorm barriere for de løsladtes resocialisering og videre liv uden kriminalitet. Derfor er forslaget om at muliggøre gældssanering og eftergivelse af straffesagsomkostninger et stort skridt i retning af at forbedre de løsladtes muligheder for et kriminalitetsfrit liv.

Udover straffesagsomkostninger skylder denne målgruppe ofte også penge i form af bøder og erstatningskrav. I forslaget fremgår det, at bøder og erstatningskrav ikke indgår i mulighederne for eftergivelse og gældssanering. Vi vil gerne understrege vigtigheden af, at bøder og erstatningskrav ikke må være en hindring for eftergivelse eller gældssanering af den del af gælden, som består af straffesagsomkostninger.

Vi er meget positive over, at man igennem dette forslag anerkender, at overgældssættelse har indvirkning på tilbagefald, kriminalitetsraten og ikke mindst antallet af ofre. Gennem vores mange års erfaring med at yde gældsrådgivning har vi erfaret, at det er meget sjældent, at vores klienter får tilkendt gældssanering eller eftergivelse på baggrund af en ansøgning. Derfor står mange løsladte i dag tilbage med en uoverskuelig gæld, som ikke kan gældssaneres eller eftergives, og som potentielt vil øge risikoen for tilbagefald. Vi vil derfor anbefale, at man, udover at tænke i løsninger som eftergivelse og gældssanering, også gentænker måden hvorpå straffesagsomkostninger i dag tilskrives. Vi foreslår en model hvor den dømtes betalingsevne vurderes på baggrund af SKATs oplysninger om den pågældendes indkomst og velstand inden der opkræves straffesagsomkostninger. På den måde vil man få proportionalitet i det beløb, som de dømte kræves at betale. Det vil medføre, at de dømte ikke overgældssættes, og at de dermed har bedre muligheder for at opretholde motivationen for en kriminalitetsfri tilværelse. Derudover vil det medføre, at staten rent faktisk vil kunne inddrive det der i dag omtales som fantasimilliarder, fordi gælden matcher betalingsevnen hos den dømte.

I Flerårsaftalen fremgår en ordning, hvor løsladte, som holder sig kriminalitetsfri i en periode på minimum 5 år efter endt afsoning, ikke vil få opkrævet gæld i denne periode på betingelse af, at der ikke begås ny kriminalitet. Ordningen fremgår ikke af dette lovforslag, hvilket vi er ærgerlige over. Vi anbefaler på det kraftigste, at ordningen indføres. Ordningen er det gode eksempel på at bruge gulerod frem for pisk og motivation frem for straf. Vi er overbeviste om, at en sådan ordning vil have direkte positiv indvirkning på recidivstatistikken, og vi kan derfor kun understrege vigtigheden af at få den indført hurtigst muligt. Af flerårsaftalen fremgår det yderligere, at perioden hvori de løsladte ikke vil blive opkrævet gæld, er minimum 5 år. Vi vil på det stærkeste advare mod at udvide denne

periode til mere end 5 år, da det vil afskære for mange fra resocialisering. Hvis perioden bliver over 5 år, er der stor risiko for, at motivationen hos de løsladte forsvinder, fordi tidshorizonten er for lang og uoverskuelig. Vi vil anbefale arbejdsgruppen at gentænke beskrivelsen af ordningen, så de 5 år ikke er et minimum, men et maksimum.

## **2.6 Initiativer til imødegåelse af udeblivelse fra afsoning**

*Vi kan ikke bakke op om lovforslaget om at straffe udeblivelse fra afsoning med begrænset udgang og besøg, da udeblivelsen i mange tilfælde ikke er bevidst. Vi anbefaler at man, fremfor at straffe, undersøger hvorfor problemet opstår, og tænker i løsninger relateret dertil. Dette inkluderer at nytænke indkaldelsesprocessen, så flere af de dømte rent faktisk modtager information om afsoning. Vi anbefaler, at man ved domsafsigelse giver den dømte et tidspunkt for afsoning, og derudover bruger tid på at forklare og informere, hvis der er mulighed for at videreføre påbegyndt uddannelse under afsoning, så standbyperioden undgår at blive meget skadelig. I stedet for at straffe med begrænset udgang og besøg mener vi, at man i stedet skal gøre brug af straffemetoder som fodlænke og samfundstjeneste, som både aflaster belægget i fængslerne, og giver de dømte mulighed for at vedligeholde sociale relationer, beskæftigelse og andet udenfor institutionen.*

Det er et stort problem, at mange dømte udebliver fra deres afsoning, fordi det koster samfundet ressourcer, at politiet skal opsøge og/eller eftersøge de dømte, der udebliver fra afsoning. Dertil kommer ekstra administrativt arbejde i at tillægge belæg. Der bør derfor sættes ind overfor de der udebliver. Måden hvorpå man i lovforslaget planlægger at gøre op med dette, kan vi dog ikke bakke op om. Vi kender vigtigheden af, at de løsladte har sunde sociale relationer, og en familie der ved løsladelse står klar til at støtte op. Indsattes kontakt til ikke-kriminelle personer i deres omgangskreds har stor betydning for, at de ikke falder tilbage i kriminalitet. Derfor ser vi stor risiko i at straffen for udeblivelse til afsoning, ifølge dette lovforslag, er at afskære de indsatte fra de af deres relationer, der ligger udenfor fængslet.

I lovforslaget vil man begrænse retten til besøg i op til 3 måneder med undtagelse af besøg fra nærtstående. Derudover begrænser man retten til udgang i op til 6 måneder. Vi finder det bekymrende at anvende disse straffe af flere årsager. For det første pålægges disse straffe fra indsættelsen, og dermed de første 3-6 måneder af den indsatte tid i fængsel. Det er for mange en stor omvæltning at blive sat i fængsel, og være afskåret fra det omkringliggende samfund. Den kontakt de indsatte ville have, begrænser man dem gennem dette lovforslag i at få, og de første måneder vil det kun være muligt, at få besøg af nærtstående i begrænset omfang. Denne distance vil medføre, at de sociale behov skal dækkes i fængslet, og man må påregne, at det kan føre til yderligere kriminalisering, radikaliserings mm., da indsatte vil opsøge andre sociale kontakter, som kan være direkte skadelige for individets mulighed for resocialisering.

Frem for udelukkende at tænke i straf, anbefaler vi at man kigger ind i kernen af problemet: hvorfor udebliver mange fra afsoning? Det kan der være flere svar på og vi mener, at det er her man skal

løse problemet, fremfor blot at straffe. Dømte i Danmark udgør en blandet flok. Nogle er ressourcestærke, og udebliver med fuldt overlæg. Mange er socialt udsatte borgere uden stabil adgang til både digital og fysisk post. Mange af disse borgere opdager derfor ikke at de får post, uanset om det er fra kreditorer, kommunen eller et afsoningsbrev. At disse borgere har folkeregisteradresse, er ud fra vores erfaringer ikke ensbetydende med, at de har fast bopæl. Nogle har endda fiktive adresser. I dag sker indkaldelse til afsoning via E-boks, eller på brev til de der er fritaget E-boks. Dette clasher med måden mange af disse borgere lever på, og de modtager derfor ofte ikke indkaldelsen.

Ventetiden i straffesagerne har også betydning for, at nogle dømte ikke møder op til afsoningen. Udover den lange ventetid for overhovedet at komme i retten, venter dømte i nogle tilfælde op til flere år, før der er plads til dem i Kriminalforsorgens institutioner. Vores oplevelse er, at denne ventetid mellem domsafsigelse og afsoning har store konsekvenser for de dømte. Efter domsafsigelse ved de, at de på et eller andet tidspunkt skal afsone, og i tilfælde af fængselsstraf, vil blive afskåret fra samfundet i en kortere eller længere periode. De dømtes liv står på standby mellem domsafsigelse og afsoning, hvor de ikke kan se mening i at starte på uddannelse eller nyt job, fordi de skal afbryde, når de skal afsone. Vi oplever at denne standby periode ofte fører de dømte længere ud i yderligere udsathed, og ind i en ond spiral, som er svær at komme ud af. Det medfører blandt andet, at indkaldelsen til afsoning ikke er prioriteret, og dermed ikke bliver fulgt op.

## **2.7 Udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel**

*Vi bakker op om forslaget om at give flere indsatte mulighed for at blive udstationeret til eget hjem med fodlænke eller til udslusningsfængsel. Vi anbefaler at man fremover intensiv overvågning og kontrol beskriver tilsynet med fodlænkeafsonere som værende tæt kontrol og støtte.*

Forslaget om at gøre det muligt at udstationere fra fængsel til eget hjem med fodlænke eller til udslusningsfængsel, er vi store fortalere for at gennemføre. Vi er overbeviste om, at dette forslag vil have en reel betydning i forhold til resocialisering, nedbringelsen af risikoen for ny kriminalitet og dermed færre ofre. Både fodlænke og udslusningsfængsel faciliterer adgang til beskæftigelse eller uddannelse, som vil skabe den gradvise overgang tilbage til samfundet, som mange løsladte mangler i dag. De dømte kan derigennem bibeholde mest mulig kontakt til samfundet under afsoning. Forskning viser, at åben afsoning har positive effekter på recidivprocenten, og for fodlænkeafsonere er tilbagefaldet væsentligt lavere end for de, der har afsonet i fængsel. Derudover har vi i Danmark gode erfaringer med fodlænke, hvor langt de fleste overholder vilkårene og undgår at skabe yderligere utryghed.

For samfundsøkonomien er fodlænke en billigere straffemetode end fængsel, og kan være med til at frigøre plads i de overfyldte fængsler. Yderligere kan de dømte via disse straffemetoder være beskæftiget, hvilket fastholder dem som samfundsydere og bidragere til den fælles statskasse. Alt i

alt vurderer vi, at gennemførelse af dette forslag på sigt vil aflede positive effekter i recidivstatistikken, forbedre samfundsøkonomien og ikke mindst mindske antallet af ofre.

Den eneste anke vi har til dette forslag, er måden hvorpå man formulerer tilsynet med udstationering til eget hjem. I forslaget beskrives tilsynet som værende bestående af *intensiv overvågning og kontrol*. Igen vil vi appellere til, at man overvejer lovens ordlyd, da dette påvirker opfattelsen af afsoningens formål og samtidig definerer det signal, loven sender. Intensiv overvågning og kontrol runger hverken motiverende eller giver indtrykket af, at målet er resocialisering, men er udtryk for den ubalance, der i dag er mellem sikkerhed og kontrol på den ene side og resocialisering på den anden. Vi vil anbefale at man i stedet anvender formuleringen: *tæt kontrol og støtte*. Denne formulering inviterer modsat til at det forventes af afsoneren, at vedkommende lever op til det ansvar der medfølger, at afsone i eget hjem. Samtidig indikerer den blødere formulering, at overvågning og kontrol ikke er en nødvendighed, men at afsoneren undervejs kan få behov for støtte. Denne formulering vil yderligere have betydning for afsoneres opfattelse af det forløb, som de går ind til, og til Kriminalforsorgen som institution. En del af de borgere, som begår kriminalitet, har i forvejen en kritisk tilgang til systemet. Derfor er det væsentligt at man i lovens formulering fremhæver vigtigheden af, at systemet er en hjælpende hånd, frem for en fjende.

## **2.9 Faste løsladelsesdage**

*Vi bakker op om forslaget om faste løsladelsesdage og anbefaler, at man gennem lovgivning også fastsætter nogle minimumskrav til kommunerne, som skal sikre bedre løsladelse, og dermed bedre muligheder for en kriminalitetsfri tilværelse.*

Forslaget om fremtidigt udelukkende at løslade i starten af ugen (mandag til onsdag) ser vi som et vigtigt og stort skridt mod at sikre bedre muligheder for at leve et kriminalitetsfrit liv. Mange af de løsladte er afhængige af at kunne komme i kontakt med de offentlige myndigheder, eksempelvis kommune, umiddelbart lige efter afsoning, for at sikre bolig og indtægt. Dette er faktorer som er helt afgørende for at forhindre tilbagefald til kriminalitet. Hvis den løsladte ikke kan få kontakt til og støtte fra de offentlige myndigheder må det forventes, at mange løsladte ender i hjemløshed, og hurtigt falder tilbage i kriminalitet. Dermed mener vi, at dette forslag er med til at nedbringe risikoen for ny kriminalitet og dermed bidrager til et tryggere samfund.

Da løsladelsen er en proces som kriminalforsorgen og kommunerne samarbejder om, og da dette samarbejde fungerer forskelligt mellem kommuner og områder i kriminalforsorgen, ønsker vi, at man gennem lovgivningen også stiller minimumskrav til kommunerne. At have en indtægt er afgørende for, hvad den løsladte videre foretager sig. Derfor foreslår vi, at den løsladte som minimum sikres kontanthjælp fra løsladelsesdato, da den løsladte ellers ofte vil skulle skaffe sig indtægt gennem andre og desværre ofte kriminelle handlinger. For at undgå dette scenarie mener

vi, at kriminalforsorgen skal sikre, at kommunerne er bekendt med løsladelsesdato, så kontanthjælp kan udbetales på løsladelsesdatoen.

### **2.10 Skærpelse af straffen for vold mod ansatte i kriminalforsorgens institutioner**

*Vi bakker ikke op om forslaget om at skærpe straffen for vold mod ansatte i Kriminalforsorgens institutioner, som det er fremsat her. Fremfor at fordoble straffen mener vi, at man må afholde samtaler med de indsatte omkring voldelig adfærd i et fremtidsperspektiv. Vi mener ikke at 6 måneders fængsel for vold mod en ansat vil få volden til at falde, da straffen ikke har et motiverende eller resocialiserende sigte. I stedet mener vi, at man må gøre brug af andre straffemetoder, som eksempelvis en tillægsstraf på samfundstjeneste eller yderligere afsoning med fodlænke i eget hjem. Hvis lovforslaget gennemføres, understreger vi vigtigheden af at gøre det midlertidigt, med øje for den udvikling, som Kriminalforsorgen står overfor.*

Der skal være konsekvenser for de indsatte, som udøver vold mod ansatte i Kriminalforsorgens institutioner. Vi mener dog ikke, at konsekvenserne i form af straf kan stå alene. Vi anbefaler at man går holistisk til værks, og undersøger hvad årsagen til volden mod ansatte er, og deri finder en løsning. Selvfølgelig skal de ansattes sikkerhed vægtes højt, men vi mener ikke at dobbeltstraf er løsningen. Dobbeltstraffen vil ikke medføre, at vi får bedre og mindre kriminelle individer ud af fængslerne - tværtimod. I stedet må man kigge på ressourcerne i Kriminalforsorgen. Vi mener, at en del af problemet skyldes, at der er for lidt tid til relationsarbejde, og forholdet mellem de indsatte og fængselsbetjentene derfor er præget af sikkerhed og kontrol. Der er iværksat nogle procedurer for at sænke belægget og få mere personale, hvilket vil medføre mere tid til relationsarbejde. Vi tror på, at en del af problemet vil blive løst, når resultaterne af indsatserne kan måles. Derfor mener vi, at der i dette forslag skal indskrives, at skærpelsen af straffen for vold mod ansatte i kriminalforsorgens institutioner, er en midlertidig løsning på at sikre de ansattes sikkerhed, indtil mere personale og mindre belæg er en realitet i Kriminalforsorgen. Dertil mener vi, at det er vigtigt at tage samtaler med de indsatte om voldelig adfærd og konsekvenser heraf i et fremtidsperspektiv. Endelig fraråder vi brugen af bøder, strafcelle og begrænset kontakt til samfundet som straffemetoder, og i stedet begrænse de indsatte adgang til motionsrum, købmandsbesøg, værksteder osv.

### **2.14 Ophævelse af bestemmelse om højeste fribeløb under lønnet praktisk på uddannelsen til fængsels- og transportbetjent**

*Vi bakker op om forslag som disse, der gør det mere økonomisk attraktivt at gå i uddannelse som fængsels- og transportbetjent.*

Igennem vores mangeårige arbejde i Kriminalforsorgens institutioner har vi på tæt hold oplevet underbemandingen og det stressfyldte arbejdsmiljø. Kriminalforsorgen har brug for mere og

veluddannet personale, hvis problemerne med overbelægning, øget konfliktniveau og manglende tid til relationsdannelse skal løses.

### **Afsluttende bemærkninger**

I Straffuldbyrdelseslovens kapitel 2 §3 står der, at: *“Fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse”*. Gennemførelse af dele af lovforslaget vil medføre ændringer i straffemetoder- og skærpelse af straffen. Vi vil understrege vigtigheden af ikke at bruge straffemetoder, som afgrænser de indsatte kontakt til det omkringliggende samfund herunder sociale relationer, familie, beskæftigelse og uddannelse. Det samme gælder økonomisk straf. Disse straffemetoder er for risikofyldte i forhold til tilbagefald, og hverken hjælper eller påvirker den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Det samme gør sig gældende i de dele af forslaget, hvor man vil skærpe straffen. I Danmark har vi en tendens til at straffe ud fra ekstremerne, og ikke efter majoriteten. Det skaber længere og strengere straffe, som ikke kun pålægges ekstremerne. Hvis vi skal hjælpe de dømte til at leve kriminalitetsfrit, må straffen have et motiverende og resocialiserende formål, og indeholde proportionalitet. Det anbefaler vi på det kraftigste aftalepartierne at have in mente, når lovforslaget skal revurderes.

Med Venlig Hilsen

Johanne Marie Dirdal Daasbjerg  
*Cand.Jur*  
Daglig Leder

Julie Jørgensen  
*Cand.Scient.Soc i kriminologi*  
Projektleder

### **Den Sociale Retshjælps Fond**



Telefon: 70 22 93 30  
CVR.nr: 35 49 91 48

31. marts 2022

## Implementering af dele af flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2022-2025

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)

Ved en mail af den 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet Det Kriminalpræventive Råd (DKR) om eventuelle bemærkninger.

I den anledning skal DKR udtale, at vores mission er at skabe tryghed ved at oplyse om og forebygge kriminalitet.

DKR skal først og fremmest kvittere for de resocialiserende initiativer, som man med dette lovforslag vil implementere som en del af flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2022-2025.

Vi hilser det velkomment, at man vil sidestille gæld fra straffesagsomkostninger med anden gæld, således at tidligere dømte med gæld fra straffesagsomkostninger får mulighed for gældssanering. Muligheden for at få gældssanering og dermed komme ud af en gæld, som ofte kan virke uoverskuelig, giver et yderligere økonomisk incitament til et liv på den rigtige side af loven.

DKR skal også bifalde, at løsladelse fremover skal ske mandag-onsdag.

Vi anerkender de udfordringer, Kriminalforsorgen har med stigende belægning på den ene side og rekruttering og fastholdelse af personalet på den anden. Vi forstår derfor også behovet for initiativer, der kan bidrage til en bedre balance mellem de to.

Det er i det lys positivt, at man vil implementere en ny udstationeringsmodel, der forpligter Kriminalforsorgen til at tage spørgsmål om udstationering til bopæl med fodlænke eller udslusningsfængsel op for indsatte, der er idømt fængsel over seks måneder. Med et kriminalpræventivt og resocialiserende sigte er det afgørende, at den dømte bibeholder kontakten til samfundet og arbejdsmarkedet og dermed en følelse af normalitet. Der er i øvrigt dokumentation for at fodlænke og samfundstjeneste fører til mindre recidiv (tilbagefald til kriminalitet). I forlængelse heraf giver det god mening, at samfundstjeneste skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder.

DKR mener imidlertid generelt, at det er vigtigt at prioritere en tæt kontakt til private virksomheder uden for fængslet. Virksomhederne kan bidrage med opkvalificering og uddannelse i fængslerne, hvilket giver virksomhederne mulighed for at identificere og rekruttere fremtidig arbejdskraft. Dette kan også virke positivt i afsoningsforløbet, da det giver den indsatte en plads i samfundet, selvom man afsoner en fængselsstraf. En efterfølgende forudsætning for, at det kan lykkes er, at den tidligere afsoner er motiveret, færdig med kriminalitet, uden misbrug og etableret med fast bopæl.



Vi ved, at relationer og brud kan være med til at ændre den enkelte livsbane. Derfor er det generelt afgørende, at relationsarbejdet i fængslerne prioriteres. Vi forstår imidlertid, at det kan være vanskeligt med det pres, der er på personaleressourcerne i Kriminalforsorgen. Det afgørende må derfor være, at der findes en god balance mellem ressourcer, sikkerhed og relationsarbejdet for Kriminalforsorgens ansatte. Det er i relationen, at personalet kan motivere den indsatte til at indgå i og fastholde de tilrettelagte indsatser og se mulighed for at leve kriminalitetsfrit efter løsladelsen.

Derfor er det endnu vigtigere, at man i højere grad bruger frivillige til at bygge bro. Forskningen peger på, at det frivillige arbejde særligt kan bidrage til relations- og brobygning samt afsonerens oplevelse af kontakt med det omgivende samfund. Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og det frivillige arbejde bør dog prioriteres mere formelt, med respekt for at det frivillige arbejde forbliver uafhængigt, hvilket ses som en central faktor for den positive udvikling.

I forhold til disciplinære reaktioner i forbindelse med afsoning bør man have for øje, hvordan det påvirker de konflikter, der måtte opstå i fængslerne. Selvom intentionen er, at de disciplinære reaktioner skal være konfliktnedtrappende, er der risiko for, at det modsatte gør sig gældende, og at de medvirker til et utryggere arbejdsmiljø for de ansatte og en knap så resocialiserende afsoningstid for de indsatte. Vi hilser det således velkomment, at man fremadrettet kun vil kunne ikende strafcelle i et tidsrum på 14 dage i modsætning til 4 uger, som tilfældet er i dag. Flere andre lande har valgt at stoppe helt med brugen af isolation som disciplinærstraf, hvilket man også bør overveje i Danmark.

DKR skal generelt udtrykke betænkelighed ved de initiativer, som udelukkende har fokus på yderligere sanktioner og kontrol samt initiativerne målrettet kriminelle udlændinge. Vælger man at sanktionere, kontrollere og forskelsbehandle udlændinge og danske statsborgere, påvirker man sandsynligvis miljøet i såvel fængslerne som det omgivende samfund negativt.

Slutteligt skal DKR udtale, at selvom vold mod Kriminalforsorgens ansatte er totalt uacceptabelt, foreligger der ikke dokumentation for, at strafskærpelser virker præventivt.

Venlig hilsen

Anna Karina Nickelsen  
Sekretariatschef



Til Justitsministeret

HØRINGSSVAR

Dato: 29. marts 2022

Kontor: Sekretariatet

Sagsbeh.: KSR

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse  
af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love**

Det Nationale Integrationsråd har ingen bemærkninger til det udsendte.

Med venlig hilsen

Halima El Abassi

Forkvinde for Det Nationale Integrationsråd

**From:** Morten Jacob Leth <mojal@digst.dk>  
**Sent:** 10-03-2022 11:32:07 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>  
**Subject:** Sv: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200DIGST (Id nr.: 1374915)

Til rette vedkommende

Digitaliseringsstyrelsen har ingen bemærkninger.

Med venlig hilsen

Morten Leth



**DIGITALISERINGSSTYRELSEN**

**Morten Leth**  
**Fuldmægtig, jurist**  
**T: +45 41782431**  
**E: mojal@digst.dk**

**Kontor for jura**  
**Digitaliseringsstyrelsen**  
**Landgreven 4**  
**1301 København K**

[www.digst.dk](http://www.digst.dk) – fordi hverdagen er digital

**Til:** DIGST JUR - enhedspostkasse - offentlig ret (offentligret@digst.dk), DIGST Digitaliseringsklar lovgivning (klarlovgivning@digst.dk)  
**Fra:** Janne Jerichow (DIGST) (X007011@digst.dk)  
**Titel:** Vs: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200  
**Sendt** 04-03-2022 09:14  
:

Bedste hilsener



**DIGITALISERINGSSTYRELSEN**

**Janne Jerichow**  
**Koncernsekretær**

**M 4170 3957**  
**E jaj@oes.dk**

Digitaliseringsstyrelsen  
Landgreven 4, postboks 2193  
1017 København K

[www.digst.dk](http://www.digst.dk) – fordi hverdagen er digital

*Du bedes venligst være opmærksom på, at Digitaliseringsstyrelsen ved modtagelsen af din meddelelse behandler de personoplysninger om dig, der fremgår af beskeden. Dette sker som led i Digitaliseringsstyrelsens myndighedsudøvelse. Du kan læse mere om, hvordan Digitaliseringsstyrelsen behandler dine personoplysninger, og hvilke rettigheder du har som registreret mv., i styrelsens privatlivspolitik <https://digst.dk/om-os/privatlivspolitik/>*

**Til:**

**Fra:** Justitsministeriet (jm@jm.dk)

**Titel:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

**Sendt** 03-03-2022 21:48

:

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITS MINISTERIET

Straffuldbyrdseskantoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

jm@jm.dk

**Justitsministeriet**

Slotsholmsgade 10

1216 København K

E-mail: [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk),  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

København, den 31. marts 2022

**DIGNITY's hørings svar vedrørende udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

DIGNITY ønsker at takke Justitsministeriet for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til forslag til ændring af lovfuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven m.v. (herefter "lovforslag").

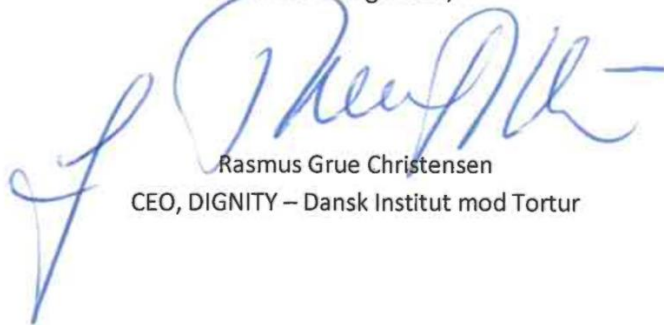
Vores bemærkninger er begrænset til den del af lovforslaget, som falder indenfor DIGNITY's mandat og ekspertise:

- Indførelse af mulighed for at overføre udvisningsdømte tredjelandstatsborgere til afsoning eller forvaring i Kosovo (Del 1)
- Revision af disciplinærstraffesystemet (Del 2).

DIGNITY's analyse, konklusioner og anbefalinger er angivet i vedhæftede hørings svar.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen,



Rasmus Grue Christensen  
CEO, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

**DIGNITY**

Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

[info@dignity.dk](mailto:info@dignity.dk)  
[www.dignity.dk](http://www.dignity.dk)

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114  
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209

## DIGNITY's hørings svar

vedrørende udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)

### Indholdsfortegnelse

<b>Indledende bemærkninger</b> .....	3
<b>Del 1. Indførelse af mulighed for overførsel af udvisningsdømte tredjelandstatsborgere til afsoning i Kosovo</b> .....	3
1.1. Retsgrundlag .....	3
1.1.1. Lovgrundlaget .....	3
1.1.2. Traktatgrundlaget .....	5
1.2. Jurisdiktion .....	6
1.3. Kosovos folkeretlige status .....	8
1.4. Personer omfattet af lovforslaget .....	8
1.5. Erfaringer fra den norske model .....	9
1.6. Forbuddet mod tortur og anden umenneskelig behandling mv. ....	9
1.6.1. Forbuddet mod tortur mv. ....	9
1.6.2. Forebyggelse af tortur m.m. ....	11
1.6.3. Efterforskning og retsforfølgning .....	12
1.7. Retten til privatliv- og familoliv .....	14
1.8. Forbuddet mod diskrimination .....	16
1.9. Sundhedsbetjeningen .....	16
1.9.1. Betaling for sundhedsydelser .....	16
1.9.2. Obligatorisk sundhedsforsikring .....	17
1.9.3. Behandlingssted .....	17
1.9.4. Sundhedsfagligt tilsyn .....	18
1.9.5. Overførsel af personoplysninger .....	18
1.10. Forvaltningslovens betydning ifm. afgørelsen om overførsel .....	18
1.11. Uafhængig monitorering af forholdene for de udvisningsdømte .....	19
<b>Del 2. Revision af disciplinærstraffesystemet</b> .....	20
2.1. Regulering af de gældende regler om brugen af strafcelle .....	20
2.1.1. Længden af straffecelleanbringelse .....	20
2.1.2. Anvendelse af proportionalitetsprincip .....	22
2.2. Nye disciplinærstraffe .....	22
2.3. Indførelse af "konsekvensordningen" .....	24
Bilag .....	24

## Indledende bemærkninger

I dette høringssvars *del 1*, vil vi kommentere på indførelsen af mulighed for overførsel af udvisningsdømte tredjelandstatsborgere til afsoning i Kosovo, herunder spørgsmålet om retsgrundlag (afsnit 1.1.), jurisdiktion (afsnit 1.2.), Kosovos folkeretlige status (afsnit 1.3.), personer omfattet af lovforslaget (afsnit 1.4.), forbuddet mod tortur og anden umenneskelig behandling m.v. (afsnit 1.5.), retten privat- og familieliv (afsnit 1.6.), forbuddet mod diskrimination (afsnit 1.7.), sundhedsbetjening (afsnit 1.8.) og forvaltningslovens betydning for afgørelsen om overførsel (afsnit 1.9).

I høringssvarets *del 2*, vil vi kommentere på forslaget til revision af disciplinærstraffestystemet, herunder reguleringen af brugen af strafcelle (afsnit 2.1.), introduceringen af de nye disciplinærstraffe (afsnit 2.2.) og indførelsen af strafskærpelse for hver tredje disciplinære forseelse (afsnit 2.3.).

Helt overordnet, vil DIGNITY anbefale, at den del af lovforslaget, som vedrører indførelsen af mulighed for overførsel af udvisningsdømte til afsoning i Kosovo, *ikke* fremsættes i sin nuværende form, men at der gennemføres et grundigt udredningsarbejde med henblik på at afdække de konkrete områder, indenfor hvilke det antages at ville blive nødvendigt at indføre regler, der fraviger straffuldbyrdelsesloven og regulerer fængsels sundhedsbetjeningen i Kosovo.

## Del 1. Indførelse af mulighed for overførsel af udvisningsdømte tredjelandstatsborgere til afsoning i Kosovo

### 1.1. Retsgrundlag

#### 1.1.1. Lovgrundlaget

Lovforslaget indeholder forslag til ændring af blandt andet straffuldbyrdelsesloven med henblik på at sikre de retlige rammer for, at udvisningsdømte kan afsone fængselsstraf eller forvaring i *Giljan Detention Facility* i Kosovo. Udgangspunktet er, at afsoningen i Kosovo vil skulle ske efter straffuldbyrdelsesloven, og regler udstedt i medfør heraf, samt indenfor rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Tilsvarende skal den sundhedsfaglige behandling, som måtte være nødvendig i Kosovo fængslet, så vidt muligt ske på samme vilkår som ved afsoning i Danmark. Det forudsættes, at afsoningen som udgangspunkt vil ske i henhold til regler og under fysiske forhold, der grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler.

Der lægges samtidig op til, at *Justitsministeren* bemyndiges til at fravige straffuldbyrdelsesloven i det omfang det er *nødvendigt* for den praktiske gennemførelse af afsoningen i Kosovo.

I bemærkningerne opregnes en række ikke-udtømmende eksempler på, hvilke bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven, justitsministeren vil kunne fravige. Lovforslaget indeholder imidlertid ikke nogen præcisering af de "nødvendige hensyn", der kunne begrunde en fravigelse af dansk lovgivning. Tværtimod tilkendegiver Justitsministeriet, at det er vanskeligt at klarlægge, hvilke fravigelser, der vil være - eller kunne blive - nødvendige. På den baggrund lægger lovforslaget op til, at ministeren gives en *generel bemyndigelse* til at indføre regler, der fraviger straffuldbyrdelsesloven og bekendtgørelser på området i et ikke nærmere defineret omfang.<sup>1</sup>

På sundhedsområdet bemyndiges *sundhedsministeren* til at fastsætte regler om de sundhedsfaglige og patientmæssige forhold i fængslet. Det fremgår endvidere, at de regler, der fastsættes, ikke vil finde anvendelse på behandling i det kosovariske sundhedsvæsen. Det er dermed uklart, hvordan de indsatte vil være stillet i en sådan situation, f.eks. i forhold til hvilken behandling der ydes og om den lever op til gældende dansk standard, men også i forhold til regler om samtykke, aktindsigt, klage og erstatning mv. Udgangspunktet på sundhedsområdet er, at ministeren kan beslutte, at de eksisterende regler på sundhedsområdet skal finde anvendelse i Kosovo med de nødvendige tilpasninger og fravigelser. Der er m.a.o. ikke tale om at de – ligesom efter straffuldbyrdelsesloven – som udgangspunkt vil finde anvendelse.

Det lægges således op til en endnu mere videregående bemyndigelse til sundhedsministeren til administrativ regelfastsættelse. Samtidig tilkendegives det, at det efter Sundhedsministeriets vurdering er vanskeligt på forhånd at klarlægge i fuldt omfang, hvilke regler der med de nødvendige tilpasninger og fravigelser vil skulle gælde for at sikre patientsikkerheden.<sup>2</sup>

Retssikkerhedsmæssigt er det bekymrende, at der ikke foreligger et klart og præcist retsgrundlag, som tilkendegiver hvilke regler, der vil gælde for indsatte straffuldbyrdelse og på sundhedsområdet, men at regelfastsættelsen i vid udstrækning - og på en række ikke nærmere angivne områder – vil ske administrativt uden om folketinget. Hermed overlades et væsentligt skøn til forvaltningen, og det skaber en begrænset forudsigelighed for de personer, som vil blive omfattet af reglerne.

For at tilvejebringe til fornødne klarhed og forudsigelighed udestår et større analysearbejde, før lovgiver kan vurdere, i hvilke situationer straffuldbyrdelsen og den sundhedsfaglige behandling ikke vil kunne varetages på samme vilkår som i Danmark. Det bør præciseres, hvad man vil gøre i situationer, hvor der ikke kan indføres regler, der sikrer samme vilkår som ved afsoning i Danmark.

---

<sup>1</sup> Lovudkastets almindelige bemærkninger, side 42.

<sup>2</sup> Lovforslagetsspecielle bemærkninger, side 177.



Der kan i den forbindelse være en bekymring for, om barren alene bliver, at der ikke sker en krænkelse af EMRK artikel 3, hvilket er langt fra hvad der under normale omstændigheder betragtes som et tilfredsstillende niveau på straffuldbyrdelses- og sundhedsområdet.

**DIGNITY anbefaler at lovforslaget *ikke* fremsættes i sin nuværende form, men at der gennemføres et grundigt udredningsarbejde med henblik på at afdække de konkrete områder, indenfor hvilke det antages at ville blive nødvendigt at indføre regler, der fraviger straffuldbyrdelsesloven og regulerer fængsels sundhedsbetjeningen i Kosovo. Det endelige lovforslag bør opregne disse områder. Den generelle bemyndigelse til hhv. Justits- og Sundhedsministerene til at indføre regler, der afviger fra straffuldbyrdelsesloven og fastsætter nye regler på sundhedsområdet, bør efter vores anbefaling erstattes af en præcis og afgrænset bemyndigelse.**

#### 1.1.2. Traktatgrundlaget

Lovforslaget indeholder ikke en gennemgang af det faktiske traktatgrundlag, men kun en skitsering af det *forventede* traktatgrundlag.<sup>3</sup> Det betyder, at folketinget ved vurderingen af lovforslaget ikke er bekendt med, hvordan helt centrale spørgsmål vil blive reguleret i forholdet mellem Danmark og Kosovo. Det gælder blandt andet:

- Hvilke forhold, der er reguleret af hhv. dansk og kosovarisk lovgivning.
- Fængselsledelsens kompetencer og ansvar.
- Behandlingen af klager fra indsatte.
- Strafbare forhold begået i fængslet (lovgrundlag og efterforskning).
- Retligt samarbejde efter anmodning fra tredjestater.
- Vilkår for leje af fængslet.

Det er endvidere uklart, hvorvidt traktaten vil indeholde suspensionsårsager, traktatbrudsgrunde og konsekvenser af brud på trakten. Disse spørgsmål kan få afgørende betydning for, om lovforslaget bør vedtages.

I forbindelse med Norges leje af fængselspladser i Holland blev der ligeledes indgået en traktat<sup>4</sup> mellem de to stater, hvor en række af de ovennævnte forhold var reguleret. Traktatudkastet blev forelagt Norges Storting i forbindelse med dets behandling af lovforslag om ændring af straffuldbyrdelsesloven.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 23-25.

<sup>4</sup> [Avtale mellom Norge og Nederland om bruken av et fengsel i Nederland for gjennomføring av norske fengselsstraffer - Avtale mellom Kongeriket Norge og Kongeriket om bruken av et fengsel i Nederland for gjennomførin... - Lovdata](#)

<sup>5</sup> [Norway Parliamentary OM Annual Report 2015 EN \(1\).pdf](#)

**DIGNITY anbefaler, at lovforslaget ikke fremsættes, før der foreligger et endeligt udkast til traktaten mellem Danmark og Kosovo, der vedlægges lovudkastet, således at Folketinget får mulighed for at tage stilling til lovforslaget på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.**

## **1.2. Jurisdiktion**

Som anført i lovforslaget er udøvelse af jurisdiktion en forudsætning for, at en medlemsstat kan blive ansvarlig for handlinger eller undladelser i strid med EMRK, som kan tilregnes staten.<sup>6</sup> En stats jurisdiktion er som udgangspunkt begrænset til statens eget territorium, men staten kan også ifalde ansvar for handlinger foretaget af dens myndigheder uden for statens territorium.<sup>7</sup> Denne ekstraterritoriale jurisdiktion kan etableres ved, at statens myndigheder udøver kontrol og myndighed over personer på fremmed territorium.<sup>8</sup> En typisk form for effektiv kontrol er frihedsberøvelse.<sup>9</sup>

I forhold til Kosovo, er det vurderingen, at "Danmark vil blive anset for at udøve jurisdiktion i relation til afsoningen i fængslet i Kososvo, der bl.a. vil være underlagt dansk ledelse og danske straffuldbyrdsregler." Dette gælder bl.a. de fysiske rammer og generelle forhold i fængslet. Det vurderes endvidere, at Danmark *efter omstændighederne* vil blive anset for at udøve jurisdiktion over *visse* forhold med tilknytning til afsoningen, herunder i forbindelse med transport til fængslet.<sup>10</sup>

Mens denne generelle sondring mellem i-og udenfor fængslet er nyttig, skaber den ikke klarhed over den nøjagtige rækkevidde af Danmarks jurisdiktion, navnlig ikke for så vidt angår "visse forhold med tilknytning til afsoningen" eller forhold "i fængslet", som måtte have konsekvenser, der rækker ud over fængslet. F.eks. er det uklart, hvorvidt myndighedsovergreb (f.eks. umenneskelig behandling) eller andre strafbare handlinger i fængslet (f.eks. vold mellem indsatte), vil blive efterforsket af danske eller kosovariske myndigheder. Afgrænsningen er afgørende, da medlemsstaterne kun er forpligtet til at efterleve EMRK, når de udøver jurisdiktion.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 97.

<sup>7</sup> Se *Loizidou mod Tykiet*, sag nr. 15318/89, dom af 18. december 1996, paragraf 52, og *Al-Skeini*, sag nr. 55721/07, dom af 7. juli 2011, para. 139.

<sup>8</sup> Jf. EMD, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (2012, pr. 74); *Kebe and Others v. Ukraine* (2017, pr. 74)

<sup>9</sup> Siden *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* (2011) ligger det fast, at det er tilstrækkeligt, at staten gennem sine myndighedspersoner udøver (fysisk) kontrol over en person på fremmed territorium, uanset lokaliteten for tilbageholdelsen.

<sup>10</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 97-98.

<sup>11</sup> Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 5. udgave, 2020*, side 48. (herefter Kjølbro)

FN's specialrapporteur om Tortur, har i forbindelse med praksissen om at overføre indsatte til afsoning uden for statens egne grænser, også udtalt, at:

[...] there is no vacuum of human rights protection that is due to inappropriate and artificial limits on territorial jurisdiction.<sup>12</sup>

**DIGNITY anbefaler, at der foretages en klar afgrænsning af, hvilke forhold, der vil være omfattet af hhv. Danmarks- og Kosovos jurisdiktion, herunder at "visse forhold" defineres nærmere. Dette er afgørende, da Danmark og Kosovo ikke har de samme internationale forpligtelser, jf. punkt 1.3. om Kosovos retlige status.**

Som udgangspunkt vil Danmark alene være ansvarlig for handlinger, hvis de kan *henregnes* til staten. Det følger af lovforslaget, at fængslet i Kosovo vil blive oprettet som en selvstændig dansk myndighed under Kriminalforsorgen. Institutionen vil blive underlagt en *dansk* institutionsleder, kaldet *govenor*, som vil være det øverste led i ledelseskæden. Governoren skal være ansvarlig for fængslet, herunder for at de indsatte behandles i overensstemmelse med straffuldbyrdelsesloven og Danmarks internationale forpligtelser. Under governoren vil der blive ansat en lokal administrativ leder, kaldet *director*, som skal forvalte fængselsfaciliteterne og have ansvaret for det *lokalansatte* fængselspersonale.<sup>13</sup>

Eftersom Danmark vil have jurisdiktion i relation til afsoningen, vil Danmark også være ansvarlig for det lokalansatte fængselspersonales handlinger. En medlemsstat er nemlig ansvarlig for handlinger og forsømmelse, udført af offentligt ansatte som led i deres ansættelse.<sup>14</sup> Dette gælder også i tilfælde, hvor den ansatte har handet *ultra vires*, altså i strid med retningslinjer og ved overskridelse af beføjelser.<sup>15</sup> Danmark vil således også være ansvarlige for det kosovariske fængselspersonales handlinger, såfremt disse handlinger er forbundet med afsoningen.

**DIGNITY anbefaler, at lovforslaget forholder sig til spørgsmålet om henregning, og klart tilkendegiver under hvilke betingelser, handlinger udført af Kosovos fængselspersonale vil blive henregnet til Danmark. Dette har en væsentlig betydning for de indsattes retsstilling.**

---

<sup>12</sup> The UN special Rapporteur against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan Mendez, report to the UNGA, 7. August 2015, A/70/303, par 11-13.

<sup>13</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1.3 side 25-26.

<sup>14</sup> *Kurt Nielsen mod Danmark*, sag nr. 33488/96, dom af 15. februar 2000, paragraf 25.

<sup>15</sup> *A Mod Frankrig*, sag nr. 14838/89, dom af 23 novembr 1993, paragraf 36: Sagen omhandlede en politbetjent som havde medvirket til at tilvejebringe telefonoptagelser af en privat borger i strid med national regler. Da han handlede under udførelse af sit arbejde som politbetjent, fandt EMD, at de offentlige myndigheder var involveret i tilvejebringelsen af de ulovlige beviser, at statens ansvar efter konventionen var gældende.

### 1.3. Kosovos folkeretlige status

Efter folkeretten anses Kosovo ikke for en selvstændig stat. Kosovo er derfor hverken medlem af FN eller Europarådet og er ikke folkeretligt forpligtet af den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) eller FN's menneskerettighedskonventioner, herunder FN's Torturkonvention.<sup>16</sup> Som følge heraf kan Kosovo *ikke* indbringes for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) eller FN's menneskerettighedskomiteer og er heller ikke underlagt FN's Torturkomité's periodiske eksamination af medlemsstater.<sup>17</sup>

Kosovo har inkorporeret EMRK og FN's torturkonvention i national ret, og de er direkte anvendelige og har forrang fremfor national lovgivning i Kosovo,<sup>18</sup> men det betyder alene, at Kosovo er forpligtet af menneskerettighederne efter *national ret*, ikke folkeretligt.

Kosovos manglende deltagelse i internationale menneskeretlige konventioner har betydning i de tilfælde, hvor Kosovo – og ikke Danmark – findes at have jurisdiktion over de udvisningsdømte indsatte. I disse tilfælde vil de pågældende stilles ringere end hvis de afsonede deres straf i et dansk fængsel.

### 1.4. Personer omfattet af lovforslaget

Lovforslaget omfatter en række udvisningsdømte, som er idømt fængselsstraf eller forvaring. Det fremgår, at der ikke kan ske overførsel af "personer, som er terminalt syge, eller som på grund af alvorlige psykiske lidelser vil have brug for behandling uden for fængslet". Det kan undre, at man for så vidt angår alvorlig fysisk sygdom alene undtager personer, der er terminalt syge, dvs. personer hvor der ikke længere er behandlingstilbud og de dermed må betragtes som uafvendeligt døende i løbet af kortere eller længere tid. En række mennesker, herunder også indsatte i fængsler, lever med kronisk fysisk sygdom, som kræver hyppig lægekontakt og kontinuitet i behandlingen uden at de af den grund må betragtes som terminalt syge.

**DIGNITY anbefaler, at personer med alvorlig somatisk sygdom også undtages, således at fysiske og psykiske lidelser sidestilles.**

---

<sup>16</sup> Se nærmere herom i *Notat om leje af fængsel i Kosovo*, DIGNITY og Institut for Menneskerettigheder, 9. februar 2022, afsnit 2.

<sup>17</sup> FN's torturkonvention artikel 19.

<sup>18</sup> Det følger af Kosovos forfatning, artikel 22, [Microsoft Word - Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.doc \(rks-gov.net\)](https://www.rks-gov.net/constitution-of-the-republic-of-kosovo)

## **1.5. Erfaringer fra den norske model**

Norge har tidligere etableret en lignende ordning, hvorved nogle indsatte blev overført til afsoning i Holland. Det skal dog for det første bemærkes, at Holland i modsætning til Kosovo havde ratificeret EMRK og var medlem af Europarådet. Til forskel fra den danske model, hvorefter kun udvisningsdømte tredjelandstatsborgere bliver overført, omfattede den norske model mænd over 18 år, som havde fået en dom med ubetinget fængs straf. Alle mænd, som modtog regelmæssige besøg fra deres børn, og indsatte, der havde behov for specialiseret behandling, var undtaget fra ordningen.<sup>19</sup> Den danske ordning indebærer også, at udvisningsdømte uden børn overføres først, men da der ikke er tale om direkte undtagelse for dømte med børn, er det ikke tale om samme beskyttelse.

Norge gjorde brug af modellen i perioden fra 2015 til 2018, hvorefter Norge valgte at afbryde aftalen efter kritik fra den norske ombudsmand, som konkluderede, at ordningen var i strid med landets menneskeretlige forpligtelser.

Dette skyldtes blandt andet, at Norge ikke kunne opfylde sine forpligtelser efter Tortur-konventionens artikel 12 og 16, hvorefter deltagerstaterne skal sikre, at kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse, når der foreligger en mistanke om tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. nærmere herom under afsnit 1.6. Dette skyldes, at Norge på grundlag af en traktat med Holland havde aftalt, at hollandsk strafferet ville finde anvendelse for strafbare forhold begået i fængslet i Holland.<sup>20</sup>

Erfaringen fra den norske model viser således, at gennemførelsen af en sådan ordning i praktisk er problematisk. Her var der endda tale om overførsel til et land inden for EU, som havde tiltrådt EMRK og var medlem af Europarådet.

## **1.6. Forbuddet mod tortur og anden umenneskelig behandling mv.**

### **1.6.1. Forbuddet mod tortur mv.**

Det fremgår af lovforslaget, at Danmark vil være bundet af forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling i EMRK artikel 3.<sup>21</sup> Danmark vil således være ansvarlig for, at de udvisningsdømte straffafsonere ikke udsættes for behandling i strid med ovennævnte forbud. Det indebærer ikke alene

---

<sup>19</sup> The Norwegian NPM's submission to United Nations Committee Against Torture's 63<sup>rd</sup> session, ref. nr. 2017/1555, af 22. marts 2018, afsnit 2.1., side 6.

<sup>20</sup> Ibid, side 8.

<sup>21</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

et ansvar for, at dansk fængselspersonale overholder forbuddet, men også at kosovariske fængselsbetjente til enhver tid respekterer dette *absolutte* forbud.

Forholdene i fængslerne i Kosovo giver anledning til bekymring i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Danmark vil kunne sikre, at de overdragne indsatte vil blive behandlet humant af Kosovos fængselspersonale. Det skyldes, at uafhængige internationale monitoreringsorganer, herunder Europarådets torturkomité (CPT) og FN's specialrapporteur om tortur, har rapporteret om adskillige troværdige klager om mishandling af indsatte, begået af fængselspersonalet.<sup>22</sup>

Ifølge CPT's seneste rapport om Kosovo (2020) modtog komitéen en række troværdige anklager om fængselsbetjentes fysiske mishandling af straffasonere i to af Kosovos fængsler. Mishandlingen bestod angiveligt af lussinger, knytnæveslag og spark på forskellige dele af kroppen, og i visse tilfælde blev mishandlingen endda påført, mens de lå på gulvet i håndjern og var under myndighedernes kontrol:

*67. [...] However, at Dubrava Prison and at the High Security Prison, the delegation received a number of credible allegations of physical ill-treatment of sentenced prisoners by custodial staff. The alleged ill-treatment consisted of slaps, punches and kicks to various parts of the body. In some cases, the ill-treatment was allegedly inflicted following instances of inter-prisoner violence, even after the prisoners involved had been brought under control, they had been handcuffed behind their back and were lying prone on the floor.*<sup>23</sup>

På baggrund af delegationens fund i fængslerne i Kosovo anbefalede CPT myndighederne, at fængselsledelserne konstant skal udvise agtpågivenhed og levere en klar og utvetydig meddelelse til al fængselspersonale om, at enhver form for mishandling er ulovlig og vil blive straffet. Desuden skal myndighederne indskærpe overfor fængselsbetjentene, at de ikke må anvende mere magt end strengt nødvendigt og proportionalt mhp. at bringe en oprevet eller voldelig indsat under kontrol, og at intet kan retfærdiggøre magtanvendelse, når først de indsatte er bragt under kontrol:

*67. [...] In the light of these findings, **the CPT recommends that the management of Dubrava Prison and the High Security Prison, as well as that of Mitrovica/Mitrovicë and Prishtinë/ Priština Detention Centres, remain constantly vigilant and deliver a clear message to all custodial staff***

---

<sup>22</sup> FN's specialrapporteurs rapport på grundlag af besøg af Serbien og Kosovo, A/HRC/40/59/ADD.1, 25. januar 2019, [A/HRC/40/59/Add.1 \(un.org\)](https://www.un.org/ru/press/docs/2019/01/20190125_4059add1.html)

<sup>23</sup> *Report to the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) on the visit to Kosovo\* carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 16 October 2020, Strasbourg, 23 September 2021, side 31, para. 67, [1680a3ea32 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/torture/CDL/CDL2021001/CDL2021001_0001_20210923.pdf)*

***that all forms of ill-treatment, including verbal abuse, are unlawful and will be punished accordingly. Further, it should be reiterated to custodial staff that no more force than is strictly necessary and proportionate should be used to bring an agitated and/or violent prisoner under control and that, once under control, there can be no justification for striking them.***

På trods af denne dokumentation af klager om mishandling af indsatte, angiver lovforslaget ikke, hvilke konkrete tiltag Danmark vil tage for at sikre, at personalet i Kosovo ikke udsætter de indsatte for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3. Lovforslaget angiver alene i generelle vendinger, at den danske ledelse vil være ansvarlig for at sikre, at afsoningen sker iht. danske straffuldbyrdsregler og Danmarks internationale forpligtelser, og at man vil sikre dette ved løbende monitorering og kontrol af afsoningsforholdene.<sup>24</sup>

**DIGNITY anbefaler, at lovforslaget forholder sig til, hvorledes danske myndigheder vil sikre, bl.a. via forebyggende tiltag, at indsatte i Kosovo ikke udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3.**

#### 1.6.2. Forebyggelse af tortur m.m.

FN's Torturkonvention forpligter medlemsstaterne til at forebygge tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling mv., jf. UNCAT artikel 2 og 16.<sup>25</sup> Da Danmark ifølge lovforslaget vil have jurisdiktion over fængslet i Kosovo, har Danmark en positiv forpligtelse til at sørge for, at afsoningen finder sted under forhold, der er i overensstemmelse med kravene i EMRK og FN's Torturkonvention. Dette indebærer, at danske myndigheder skal træffe virkningsfulde lovgivningsmæssige-, administrative-, juridiske-, og andre foranstaltninger for at forebygge umenneskelig og nedværdigende behandling.

#### *Undervisning og træning af fængselspersonalet*

Lovforslaget forudsætter, at de lokaltansatte fængselsbetjente, vil blive oplært i danske regler for myndighedsudøvelse mv.,<sup>26</sup> hvilket er positivt.<sup>27</sup> Danske myndigheder skal dog være opmærksomme på, at der vil være tale om fængselsbetjente, som er oplært iht. kosovarisk lov og praksis, og for manges vedkommende vil de kosovariske normer være indlejret i deres praksis (som tilfældet vil være i et hvilket som helst land).

---

<sup>24</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

<sup>25</sup> EMRK artikel 3 og Torturkonventionens artikel 1, 2 og 16.

<sup>26</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 24.

<sup>27</sup> Jf. også FN's torturkonventions artikel 10.

Som dokumenteret af Europarådets torturkomité, er korruptionsniveauet i Kosovos fængsler meget højt, og der rapporteres om, at fængselsbetjente indsmugler ulovlige stoffer og mobiltelefoner mod at modtage bestikkelse fra de indsatte.<sup>28</sup>

**DIGNITY anbefaler, at undervisningen af Kosovos fængselspersonale dels omfatter en indføring i forbuddet mod tortur mv., dels tilrettelægges således, at der tages højde for, at der ikke alene vil være behov for en kort oplæring i danske regler, men også for periodisk 'refresher' træning i praktiske forhold, såsom konflikthåndtering, koblet med supervision.**

#### *Meningsfulde aktiviteter*

De Europæiske Fængselsregler regulerer en række af de indsattes afsoningsvilkår. Et fremgår bl.a. af regel 25, at alle indsatte skal tilbydes et alsidigt aktivitetsprogram. Europarådets torturkomité har i adskillige år også pointeret vigtigheden af, at strafafsonere - uanset nationalitet og retlig status - sikres meningsfulde aktiviteter. Dette er ikke alene en essentiel del af resocialiseringen, men medvirker også til at etablere et mere sikkert miljø i fængslerne. Som følge heraf anbefaler CPT, at enhver indsat tilbringer otte timer om dagen eller mere udenfor deres celler, engageret i meningsfulde aktiviteter, såsom arbejde, uddannelse, sport, mv. Det er veldokumenteret, at manglen på meningsfulde aktiviteter forringer trivsel og den mentale sundhed i fængslet og kan skabe grobund for øget spænding, konflikt og vold mellem de indsatte og mellem de indsatte og ansatte.

Trods disse internationale standarder lægger lovforslaget op til, at de udvisningsdømte (ligesom udvisningsdømte i fængsler i Danmark) *ikke* kan være beskæftiget ved uddannelse, undervisning eller programvirksomhed, med mindre særlige forhold taler for det. Dette følger allerede af straffuldbyrdelseslovens § 38, stk. 2.<sup>29</sup>

**DIGNITY anbefaler, at lovforslaget harmoniseres med internationale minimumsstandarder for indsatte, herunder de Europæiske Fængselsregler, og sikrer at indsattes deltagelse i meningsfulde aktiviteter bliver udgangspunktet fremfor undtagelsen. Dette vil også bidrage til at øge sikkerheden i fængslet.**

#### 1.6.3. Efterforskning og retsforfølgning

FN's Torturkonvention forpligter medlemsstaterne til at sikre at dens kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse i ethvert tilfælde, hvor

---

<sup>28</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the visit to Kosovo, 23. September 2021, side 5. Se hertil også DIGNITY og Institut for Menneskerettigheders fælles notat om Leje af fængsel i Kosovo.

<sup>29</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger side 41.



der er rimelig grund til at antage, at tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling er begået på noget territorium under dens jurisdiktion.<sup>30</sup> Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at sikre, at klager om tortur mv. skal undersøges hurtigt og upartisk af dens kompetente myndigheder.<sup>31</sup>

Det følger også af EMD's retspraksis, at staten har *pligt* til at foretage en effektiv undersøgelse af rimeligt begrundede klager om, at en person har været udsat for EMRK art 3-stridig behandling.<sup>32</sup> Der er således tale om en *ubetinget pligt* til at iværksætte efterforskning i ovennævnte tilfælde og ikke kun en pligt "efter omstændigheder", som anført i lovforslaget.<sup>33</sup>

Myndighederne har endvidere en *ex officio* forpligtelse til hurtigt at iværksætte en uafhængig og upartisk undersøgelse i tilfælde af klare indikationer af, at tortur mv. har fundet sted under statens jurisdiktion.<sup>34</sup>

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorvidt det er danske eller kosovariske myndigheder, der skal foretage efterforskningen i tilfælde, hvor der foreligger en klage eller en begrundet mistanke om tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling. Dette har imidlertid en væsentlig betydning for de indsattes rettigheder, eftersom Kosovo som nævnt ovenfor ikke er underlagt de samme menneskeretlige forpligtelser som Danmark.

Såfremt Kosovo's politi får jurisdiktion til at efterforske klager over eller begrundede mistanker om tortur mv. giver anledning til bekymring, da Europarådets torturkomité har modtaget en række anklager om kosovarisk politisk fysiske mishandling af personer i forbindelse med anholdelsen og politiafhøringerne med henblik på at opnå en tilståelse:

*14. [...] the delegation still received a number of allegations of physical ill-treatment at the time of apprehension, in particular kicks and punches after the person concerned had been brought under control, was lying prone on the ground and was handcuffed behind his back. Several allegations were also heard of ill-treatment during police questioning, such as slaps and punches to various parts of the body, inflicted with the aim of extracting a confession. Further, a few persons interviewed by the delegation complained of threats of physical ill-treatment during interviews [...].<sup>35</sup>*

---

<sup>30</sup> Torturkonventionens artikel 12, også jf. artikel 16.

<sup>31</sup> Torturkonventionens artikel 13, også jf. artikel 16.

<sup>32</sup> EMD, *Assenov and Others v. Bulgaria*, 1998, para. 102; *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* [GC], 2012, para. 182. Se nærmere, [Guide on Article 3 - Prohibition of torture \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/torture/Article3.aspx)

<sup>33</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

<sup>34</sup> EMD, *Mladenovic v Serbia* (application no. 1099/08), para 31.

<sup>35</sup> CPT, Report to UNMIK on the visit to Kosovo, 23 September 2021, para 14.

Torturkomitéen anbefaler herefter myndighederne at fortsætte deres bestræbelser på at bekæmpe politiets mishandling af personer i deres varetægt. Herudover skal det gøres klart overfor alt politi, at formålet med politiafhøringer er at opnå præcis og pålidelig information mhp. at afdække sandheden om de forhold, der er under efterforskning og ikke at opnå en tilståelse fra en person som allerede anses som skyldig i de afhørende politiefterforskeres øjne:

***The CPT encourages the relevant authorities to pursue their efforts to combat ill-treatment by the police. [...]***

***In addition, it should be made clear to all police officers that the aim of police questioning is to obtain accurate and reliable information in order to discover the truth about the matter under investigation, not to obtain a confession from somebody already presumed, in the eyes of the interviewing officers, to be guilty.<sup>36</sup>***

**DIGNITY anbefaler, at lovforslaget bringes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser således, at det udtrykkeligt angives at danske myndigheder har *pligt* til hurtigt at foretage en effektiv undersøgelse af rimeligt begrundede klager eller mistanke om, at en person har været udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.**

### **1.7. Retten til privatliv- og familiev**

Det følger af lovforslaget, at indsatte, som afsoner i Kosovo, som udgangspunkt vil have samme muligheder for besøg som straffafsonere i Danmark,<sup>37</sup> hvilket vil sige mindst ét besøg om ugen af mindst én times varighed og så vidt muligt to timer.<sup>38</sup>

Retten til respekt for privat- og familiev, jf. EMRK artikel 8, stk. 1, bringes ikke til ophør som følge af fængselsophold, selvom fængselsophold medfører en uundgåelig begrænsning og kontrol med de indsatte konventionsrettigheder.<sup>39</sup> Begrænsninger i retten til besøg kan udgøre en krænkelse af artikel 8, stk. 1, da muligheden for at modtage besøg af nærtstående er afgørende for indsatte bevarelse af familiev.<sup>40</sup> Alle indgreb i indsatte ret til privat- og familiev efter EMRK artikel 8, skal forfølge et legitimt formål, som oplyst i artikel 8, stk. 2, samt kunne anses som værende proportionalt og nødvendigt i et demokratiske samfund.

---

<sup>36</sup> CPT, Report to UNMIK on the visit to Kosovo, 23 September 2021, para 15.

<sup>37</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 44, og side 100.

<sup>38</sup> Straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1.

<sup>39</sup> Kjølbros, side 1005.

<sup>40</sup> *Khoroshenko mod Rusland*, sag nr. 41418/04, dom af 30. juni 2015, paragraf 116-122.

Det følger af lovforslaget, at ordningen skyldes, at der er for få fængselspladser i Danmark, og for at frigøre plads er der derfor behov for en sådan ordning. EMD har anerkendt overbelægning som værende et legitimt hensyn, der kan begrunde et indgreb i indsattes ret til familieliv, da forflyttelse grundet overbelægning er med til at forebygge uorden og kriminalitet samt sikring af andres rettigheder og friheder.<sup>41</sup> Om indgrebet er proportionalt og nødvendigt kan dog give anledning til diskussion. Det følger af praksis fra EMD, at det kan medføre en krænkelse af artikel 8, hvis en indsat afsoner i et fængsel, som ligger så langt væk fra den indsattes familie, at besøg fra familie i praksis ikke er muligt eller er forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder. Dette var tilfældet i sagen *Khodorkovskiy og Lebedev mod Rusland*, hvor EMD fandt, at klager uden rimelig begrundelse var blevet anbragt i et fængsel, som lå flere tusinde kilometer fra klagerens families hjem, og at dette ikke alene kunne begrundes med, at der var overbelægning i alle fængsler i nærheden af hans hjem. EMD mente således, at dette argument ikke var velbegrundet, og fandt derfor, at der forelå en krænkelse af artikel 8, da indgrebet ikke var proportionalt.<sup>42</sup>

Overførsel af udviste udlændinge til Kosovo vil medføre, at det rent praktisk bliver meget vanskeligt for de indsattes pårørende at besøge dem. Kosovo ligger over 2.000 km fra Danmark, og besøg vil således kræve en væsentlig transporttid og være forbundet med store økonomiske omkostninger. Der vil være tale om en økonomisk byrde, som ikke ville være aktuel, hvis afsoningen fandt sted i Danmark. Se nærmere herom nedenfor under behandlingen af EMRK artikel 14.

Det anføres i lovforslaget, der vil kunne blive fastsat regler om muligheden for transportsøtte til besøg af børn af indsatte.<sup>43</sup> Dette medfører, dog ikke, at der ikke er tale om et indgreb i familielivet. Tværtimod er der tale om en mulighed og ikke en ret til transportstøtte. Transportstøtte kan således afvises. Derudover er der alene tale om støtte til besøg af børn og ikke andre familiemedlemmer, såsom ægtefæller eller forældre.

Henset til den betydelige begrænsning i muligheden for besøg, i kraft af den væsentlige afstand og den store økonomiske byrde, er det DIGNITY's vurdering, at denne ordning i konkrete tilfælde vil kunne udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8, da indgrebet i den indsattes privatliv ikke antages som værende proportionalt.

**DIGNITY anbefaler, at der foretages en re-vurdering af Danmarks positive forpligtelser til at fremme indsattes privat- og famililiv, jf. EMRK artikel 8.**

---

<sup>41</sup> *Khodorkovskiy og Lebedev mod Rusland*, sag nr. 11082/06 og 13772/05, dom af 25. juli 2013, paragraf 845.

<sup>42</sup> *Khodorkovskiy og Lebedev mod Rusland*, sag nr. 11082/06 og 13772/05, dom af 25. juli 2013, paragraf 847-850.

<sup>43</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.4.3.1, side 45.

## 1.8. Forbuddet mod diskrimination

Nydelsen af de i EMRK anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden nogen form for diskrimination, jf. EMRK artikel 14.

Som anført ovenfor indebærer lovforslaget et indgreb i de overførte udvisningsdømtes ret til familieliv efter EMRK artikel 8, da muligheden for at modtage besøg vil blive minimeret. Denne hindring i at modtage besøg vil ikke foreligge for de udvisningsdømte, der afsoner i Danmark, hvorfor der er tale om forskelsbehandling. Såfremt denne forskelsbehandling ikke er saglig, vil der være tale om diskrimination i strid med EMRK artikel 14. Det følger af lovforslaget, at der så vidt muligt først vil ske en overførsel af udvisningsdømte, som ikke har børn, men det må antages, at nogle af de udvisningsdømte, som *ikke* overføres til Kosovo, heller ikke har børn, hvorfor forskelsbehandlingen forekommer at være vilkårlig.

Hvis det antages, at forskelsbehandlingen sker på baggrund af, om de udvisningsdømte har børn, vil der være tale om forskelsbehandling på baggrund af om den indsatte har børn. For at denne forskelsbehandling skal være lovlig, skal den have en saglig begrundelse. Børn og andre nære familiemedlemmer, herunder partnere, forældre og søskende, har som udgangspunkt samme ret til familieliv som børn. Kriteriet forekommer derfor ikke at være sagligt.

**DIGNITY anbefaler, at Justitsministeriet genovervejer lovforslagets forenelighed med EMRK artikel 14, jf. Artikel 8.**

## 1.9. Sundhedsbetjeningen

### 1.9.1. Betaling for sundhedsydelser

Folketingets ombudsmand har med brev til Sundhedsministeriet af 2. august 2021 gennemgået regelsættet vedr. indsatte udlændinges muligheder for at få betalt sygehusbehandling i Danmark. Forud for dette brev havde ombudsmanden indhentet oplysninger fra Justits- og Sundhedsministeriet. På baggrund af de indhentede oplysninger konkluderede ombudsmanden følgende:

*'Under hensyn til det, som Sundhedsministeriet har anført i sin udtalelse, går jeg ud fra, at myndighederne sikrer, at bestemmelserne i sundhedslovens § 80 og § 81, herunder de skønsmæssige beføjelser i henhold til bestemmelserne, bliver administreret i overensstemmelse med EMRK artikel 3.'*

*'På den baggrund, og idet jeg i forbindelse med min tilsynsvirksomhed fortsat vil være opmærksom på myndighedernes praksis i henhold til de nævnte bestemmelser, herunder at sygehusbehandling og opkrævning af betaling herfor*

*foretages under iagttagelse af EMRK artikel 3, foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.'*

Ombudsmanden har således allerede tidligere tilkendegivet, at han vil være opmærksom på myndighedernes praksis på dette område.

Da det omtalte regelsæt ligeledes vil være gældende for indsatte i Kosovo, og i lyset af statens forpligtelse til at sikre indsatte den nødvendige behandling, forekommer det rimeligt, at der foretages en vurdering af eventuelle konsekvenser som det pågældende regelsæt måtte have haft for indsatte i danske institutioner, inden regelsættet ligeledes bliver gældende for indsatte i Kosovo.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at andre udlændinge omfattet af bestemmelserne vil have mulighed for at søge behandling i andre lande, såfremt de f.eks. finder behandlingen på et dansk hospital for dyr. Dette er ikke en mulighed for indsatte i Kriminalforsorgens institutioner.

#### 1.9.2. Obligatorisk sundhedsforsikring

Forslaget indebærer en forpligtelse til at indsatte i Kosovo skal forpligtes til at tegne en sundhedsforsikring, og udgifterne hertil kan i givet fald trækkes fra tvangsopsparede midler. Det fremgår endvidere, at der kun vil blive indført regler om en sådan pligt, hvis det viser sig praktisk muligt at gennemføre en sådan ordning. En sådan pligt til at tegne en sundhedsforsikring gælder så vidt vides ikke indsatte i fængsler i Danmark, og der er derfor tale om forskelsbehandling. Endvidere er det problematisk, at det ikke fremgår, hvordan de indsatte skal få adgang til behandling, hvis det ikke er muligt for dem at tegne en sundhedsforsikring.

**DIGNITY anbefaler, at forpligtelsen for de indsatte i Kosovo til at tegne en sundhedsforsikring revurderes i lyset af EMRK's diskriminationsforbud.**

#### 1.9.3. Behandlingssted

Det fremgår af lovforslaget, at sygehusbehandling som udgangspunkt skal foregå i Danmark, dog ikke "hvis behandlingen kræver indlæggelse på et hospital i et mindre antal dage og, hvor tilstanden ikke tydeligt kræver overførsel til Danmark, og derfor kan foregå på et kosovarisk hospital".

Det er uklart, hvad der menes med "et mindre antal dage" og "hvor tilstanden ikke tydeligt kræver overførsel til Danmark". Det bør præciseres, hvordan dette skal fortolkes, fx gennem visitationsretningslinjer, og det bør i loven præciseres hvem der skal udarbejde sådanne retningslinjer.

Det fremgår endvidere, at ”En beslutning om at overføre en indsat til behandling i Danmark træffes endeligt af institutionslederen med inddragelse af sundhedspersonalet”.<sup>44</sup>

**DIGNITY anbefaler, at det præciseres, at den sundhedsfaglige beslutning om overførsel træffes af sundhedspersonale alene, og at institutionslederens opgave i denne forbindelse alene er at sikre, at overførsel kan finde sted sikkerhedsmæssigt forsvarligt.**

#### 1.9.4. Sundhedsfagligt tilsyn

Det fremgår af lovforslaget, at ”Fængslet vil som ethvert andet dansk behandlingssted være underlagt tilsyn fra Styrelsen for Patientsikkerhed, som dog i dette tilfælde foreslås at skulle føre et frekvensbaseret og reaktivt sundhedsfagligt tilsyn”. Det er dog uklart, om der alene skal foretages frekvensbaserede tilsyn.

Det fremgår af citatet ovenfor, at der ligeledes kan foretages reaktivt tilsyn, mens det andre steder er anført, at tilsynene alene er frekvensbaserede. Det er problematisk, hvis der alene påtænkes frekvensbaserede tilsyn, idet dette vil fratage STPS muligheden for at føre ekstra tilsyn hvis de modtager informationer, der giver anledning til bekymring for patientsikkerheden – således som de har mulighed for i det øvrige sundhedsvæsen i Danmark.

**DIGNITY anbefaler, at det præciseres at der ikke alene kan foretages frekvensbaserede tilsyn, men også reaktive sundhedsfaglige tilsyn af fængslet i Kosovo.**

#### 1.9.5. Overførsel af personoplysninger

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorvidt det danske sundhedspersonale uden problemer ville kunne overføre information om en indsat i fængslet i Kosovo til kosovariske og danske hospitaler, f.eks. i forbindelse med en akut indlæggelse.

### 1.10. Forvaltningslovens betydning ifm. afgørelsen om overførsel

Afgørelser om overførsel vil ifølge lovforslaget, være omfattet af forvaltningslovens § 11, stk. 3, hvoraf det følger, at forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og fuld begrundelse ikke finder anvendelse i afgørelser vedrørende valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution.

---

<sup>44</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 44.

Da der er tale om en afgørelser, der har stor betydning for den indsatte familieliv, mulighed for behandling m.m., bør der være adgang til partshøring, således at den indsatte vil få mulighed for at præsentere årsagen til, at vedkommende ikke bør blive overført. Det fremgår derudover ikke, om den indsatte vil have mulighed for at klage over afgørelsen.

**DIGNITY anbefaler, at den indsatte som har fået en afgørelse om overførsel til afsoning i Kosovo, skal have fulde rettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til partshøring, fuld begrundelse, aktindsigt samt klageadgang.**

### **1.11. Uafhængig monitorering af forholdene for de udvisningsdømte**

Lovforslaget forudsætter, at Folketingets Ombudsmands tilsyn og kalgebehandling også skal gælde for udvisningsdømte i Kosovo fængslet på samme vilkår som for udvisningsdømte i fængsler i Danmark.<sup>45</sup>

Det vil kræve, at Ombudsmandens beføjelser i henhold til Ombudsmandsloven og Tillægsprotokollen til FNs torturkonvention<sup>46</sup> gælder fuldt ud. Det indebærer blandt andet, at han skal have mulighed for at gennemføre uvarslede tilsyn, have adgang til samtlige faciliteter i fængslet og al dokumentation samt have mulighed for at gennemføre fortrolige interviews med indsatte og ansatte.

For at han skal kunne overvåge, om Danmark opfylder sine menneskeretlige forpligtelser, skal han også have mulighed for at føre tilsyn med efterforskningen af strafbare forhold i fængslet, herunder klager eller sager rejst på grundlag af mistanke om tortur og anden umenneskelig behandling mv. samt vold mellem indsatte.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Norge neop valgte at afbryde traktaten med Holland efter kritik fra den norske ombudsmand, som konkluderede, at ordningen var i strid med landets menneskeretlige forpligtelser. Det skyldtes som nævnt overfor bl.a., at Norge ikke kunne opfylde sine forpligtelser efter Torturkonventionens artikel 12 og 16, hvorefter deltagerstaterne skal sikre, at kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse, når der foreligger en mistanke om tortur eller anden umenneskelig behandling mv. Dette skyldes, at Norge på grundlag af en traktat med Holland havde aftalt, at hollandsk strafferet ville finde anvendelse for strafbare forhold begået i fængslet i Holland.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 22.

<sup>46</sup> [Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment | OHCHR](#)

<sup>47</sup> Ibid, side 8.

**DIGNITY henviser til anbefaligen overfor vedr. jurisdiktion i forhold til efterforskningen af klager og sager om mistanke om tortur mv (afsnit 1.6.3).**

---O---

**Sammenfattende er det DIGNITY's opfattelse at Justitsministeriet bør genoverveje den forelåede ordning og foretage en re-vurdering af lovforslaget i lyset af ovenstående kommentarer. Det anbefales, at lovforslaget ikke fremsættes i sin nuværende form.**

## **Del 2. Revision af disciplinærstraffesystemet**

Overordnet er DIGNITY meget positiv overfor ønsket om at revidere det danske disciplinærstraffesystem og at begrænse brugen af strafcelle.<sup>48</sup> Dette er helt på linje med praktikerudvalgets anbefalinger og anbefalinger fra internationale komitéer, herunder FN's Komité mod Tortur<sup>49</sup> og Europarådets Komité for forebyggelse af tortur (CPT).<sup>50</sup>

Vores kommentarer til denne del af lovforslaget opdeles i 1) regulering af de gældende regler om brugen af strafcelle, 2) de foreslåede nye disciplinærstraffe, og 3) indførelse af konsekvensordningen.

### **2.1. Regulering af de gældende regler om brugen af strafcelle**

#### **2.1.1. Længden af straffecelleanbringelse**

DIGNITY bemærker, at hovedreglen efter de foreslåede ændringer vil være en øvre grænse for strafcelle på 14 dage. Det følger, at strafcelle i *særlige* tilfælde, undtagelsesvist kan ikendes i mere end 14 dage og op til 4 uger. Undtagelsen vil finde anvendelse i grove gentagelsestilfælde, eller hvor ikendelse af strafcelle på mere end 14 dage findes nødvendigt for at håndtere særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> DIGNITY har været kritisk overfor lovreguleringen og brugen af strafcelle som disciplinærstraf i danske fængsler, og vi har udtrykt denne kritik blandt andet overfor Folketingets Retsudvalg og på to konferencer i 2017 og 2021, se <https://www.dignity.dk/strafcelle/>. Se også DIGNITY's høringsvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder), af 13. oktober 2021.

<sup>49</sup> Committee Against Torture, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark, UN doc. CAT/C/DNK/CO/6-7, af 4. februar 2016, paragraf 33(a).

<sup>50</sup> CPT Report to the Danish Government on the visit to Denmark from 3 to 12 april 2019, Strasbourg, af 7. januar 2020, paragraf 81.

<sup>51</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.4.2., side 116.



Unge under 18 år er undtaget fra denne regel, eftersom der for dem fortsat som hovedregel gælder en øvre grænse på 7 dage, og mulighed for undtagelse i tilfælde af sager om vold mod personalet.<sup>52</sup>

Der er sundhedsvidenskabelig evidens for, at anbringelse i strafcelle kan have alvorlige negative sundhedsmæssige konsekvenser, herunder fysiske symptomer, angst, koncentrationsbesvær, depression, øget risiko for visse psykiske sygdomme og øget risiko for selvskaade og selvmord.<sup>53</sup> Risikoen for sundhedsmæssige følger er tæt forbundet med risikoen for umenneskelig behandling i strid med EMRK artikel 3 og FN's Torturkonvention artikel 16, og denne risiko stiger i takt med varigheden af anbringelsen.<sup>54</sup>

Der findes ikke en nedre grænse for en varighed, hvorunder indsatte ikke kan siges at tage skade af isolationen, hvorfor Mandela-reglerne fastslår, at isolation (solitary confinement) generelt skal bruges undtagelsesvist, jf. regel 45, stk. 1, og at sårbare grupper, herunder indsatte med mental eller fysisk sygdom og unge, skal undtages, da de generelt er i større risiko for at tage skade, jf. Mandela-reglernes regel 45, stk. 2.

FN's Torturkomité,<sup>55</sup> CPT<sup>56</sup> og Mandela-reglerne<sup>57</sup> fastslår grundet de væsentlige sundhedsmæssige konsekvenser af strafcelle, at den *absolutte* grænse skal være 14 dage, samt at dette skal gælde *undtagelsesfrit*.

**DIGNITY anbefaler, i lyset af de internationale normer og den sundhedsfaglige evidens, at den nye øvre tidsgrænse på 14 dage for strafcelle indføres uden mulighed for undtagelser, og at strafcelle ikke kan anvendes overfor de sårbare grupper nævnt i Mandela-reglerne, herunder unge under 18 år, gravide, indsatte med børn i fængslet, ammende kvinder og indsatte med psykisk eller fysisk funktions-**

---

<sup>52</sup> DIGNITY har tidligere kritiseret anvendelsen af strafcelle over for unge under 18 år, grundet de væsentlige sundhedsmæssige konsekvenser, se DIGNITY høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (forhold for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, varetægtssurrogat m.v.), af 10. september 2018.

<sup>53</sup> DIGNITY, Solitary confinement conference report, af 3. april 2017. Se også DIGNITY's interview med en tidligere indsat, som havde været anbragt i strafcelle: <https://www.dignity.dk/strafcelle/>. Se også Europarådets Komité for Forebyggelse af Torturs (CPT) kritik af brugen af strafcelle i danske fængsler: Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 april 2019, Strasbourg, af 7. januar 2020, paragraf 81.

<sup>54</sup> DIGNITY, Solitary confinement conference report, af 3. april 2017; Se også DIGNITY faktaark, health nr. 6: <https://www.dignity.dk/wp-content/uploads/fact-sheet-6-solitary-confinement-1.pdf>.

<sup>55</sup> Committee Against Torture, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark, UN doc. CAT/C/DNK/CO/6-7, af 4. februar 2016, paragraf 33(c).

<sup>56</sup> Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 april 2019, Strasbourg, af 7. januar 2020, paragraf 81.

<sup>57</sup> Mandela-reglernes regel 43, stk. 1 og regel 44.

**nedsættelse, når deres helbred kan blive forværret af isolationen, jf. regel 45 , stk. 2.**

### 2.1.2. Anvendelse af proportionalitetsprincip

Lovforslaget fastslår, at disciplinærsanktioner skal opfylde proportionalitetskravet, således at straffen skal stå i rimeligt forhold til forseelsens karakter. De foreslåede ændringer har til formål at sikre mere effektive reaktioner, således at reaktionstypen i højere grad er i overensstemmelse med forseelsens alvor.<sup>58</sup>

DIGNITY finder denne ændring positiv og bemærker, at det må betyde, at at strafcelle ikke kan ikendes for mindre forseelser, herunder rygning og dårligt sprogbrug, og at forhørslederen, som foretager de faglige vurderinger, overlades et større skøn i sin konkrete vurdering af sagen.

**DIGNITY anbefaler, at lovbemærkningerne præciserer, at strafcelle kun kan anvendes overfor grove forseelser og kun skal anvendes undtagelsesvist, som anført i Mandela-reglerne regel 45, stk. 1. I overensstemmelse med praktikerudvalgets anbefalinger kan der være behov for at understøtte forhørslederne endnu bedre fagligt i form af løbende efteruddannelse og faglig supervision.<sup>59</sup>**

## 2.2. Nye disciplinærstraffe

Lovforslaget udvider antallet af disciplinærstraffe fra de nuværende tre (advarsel, bøde og strafcelle, jf. straffuldbyrdslovens § 68, stk. 1) til syv. De fire nye disciplinærstraffe omfatter 1) midlertidig udgangsforbud, 2) midlertidig fratagelse af retten til besøg, 3) midlertidig begrænsning i retten til brevveksling og 4) midlertidig begrænsning i retten til telefoni, dog med den begrænsning, at de tre sidstnævnte disciplinærstraffe, som vedrører særlige rettigheder, ikke omfatter kontakt med nærtstående.<sup>60</sup>

Det undrer os, at begrænsningerne i retten til besøg, brevveksling og telefoni, som ikke var nævnt i praktikerudvalgets rapport og den politiske flerårsaftale, er inddraget uden nogen stillingtagen til EMRK og menneskerettighederne generelt og uden evidens for, at de er velegnet til at ændre de indsatte adfærd. Som anført i hørings svarets del 1, skal indsatte som udgangspunkt bevare alle grundlæggende rettigheder – med undtagelse af de begrænsninger, der naturligt følger af afsoningen, jf. straffuldbyrdslovens § 14 (normaliseringsprincippet), og

---

<sup>58</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.1.2., side 104.

<sup>59</sup> Praktikerudvalgets rapport side 33.

<sup>60</sup> Ved »nærtstående« forstår ægtefæller eller samlevende, børn, børnebørn, forældre, søskende, bedsteforældre, oldeforældre og andre personer, til hvem den indsatte har en sådan tilknytning, at den kan ligestilles med disse familiebånd, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.2., side 105.

Mandela-reglernes regel 58, stk. 1. Derudover fastslår princippet om resocialisering, at det er Kriminalforsorgens hovedopgave at hjælpe og støtte de indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 3.<sup>61</sup>

Begrænsningerne i disse rettigheder - som er indført fordi det er positivt for de indsatte mentale sundhed og vigtigt i forbindelse med deres resocialisering, at de kan bevare kontakten med oververdenen - udgør efter vores vurdering et indgreb i den indsatte ret til privat- og familieliv, jf. EMRK artikel 8. Dette redegjorde vi tillige for i vores høringsvar vedr. indskrænkning af livstidsdømtes ret til besøg m.v.<sup>62</sup>

Som anført i *Del 1* af høringsvaret, bringes indsatte ret til privat- og familieliv ikke til ophør, som følge af fængselsopholdet.<sup>63</sup> Staten har endda en positiv forpligtelse til at fremme indsatte ret til privat- og familieliv, jf. EMRK artikel 8, og skal for så vidt muligt hjælpe indsatte med at bevare en vis kontakt til omverdenen.<sup>64</sup>

Indgreb i indsatte ret til privat- og familieliv er kun lovlige, hvis de opfylder betingelserne i EMRK artikel 8, stk. 2, navnlig forfølgelse af et legitimt formål og derudover skal indgrebet kunne anses som værende proportionalt samt nødvendigt i et demokratisk samfund.

Vi mener, at der kan være en risiko for, at lovforslaget i konkrete tilfælde kan føre til en krænkelse af retten til privat- og familieliv, særligt da indsatte skal have mulighed for at fastholde og udvikle relationer på normal vis, og da fængselsmyndighederne skal bistå de indsatte og yde den nødvendige støtte til dette formål.<sup>65</sup> De nye disciplinærstraffes overensstemmelse med EMRK artikel 8, forudsætter derfor, at der i det konkrete tilfælde foretages en grundig og individuel vurdering af, hvorvidt tilkendelsen af disciplinærstraffen vil være i strid med artikel 8. Dette forudsætter bl.a., at forhørslederen, som skal træffe beslutningen om tildeling af disciplinærstraf, besidder de rette kompetencer til at foretage en sådan vurdering.

---

<sup>61</sup> Kriminalforsorgens Principprogram (2008).

<sup>62</sup> DIGNITY's høringsvar af 13. oktober 2021 vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder) (bilag 1).

<sup>63</sup> Kjølbros, side 1005.

<sup>64</sup> *Khoroshenko mod Rusland*, sag nr. 41418/04, dom af 30. juni 2015, paragraf 123.

<sup>65</sup> Mandela-reglernes regel 588 og De Europæiske Fængselsreglers regel 24.5. Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020. Se også Rule 24.1 Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organisations and to receive visits from these persons. Se også det tidligere refererede høringsvar vedrørende indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder (bilag 1).

**DIGNITY anbefaler, at Justitsministeriet redegør for forholdet mellem de nye disciplinærstraffe, som vedrører retten til privat- og familieliv, og EMRK artikel 8.**

### **2.3. Indførelse af ”konsekvensordningen”**

Lovforslaget introducerer en ny *konsekvensordning*, hvorefter der ved hver tredje disciplinære forseelse skal udløses en *mærkbar og markant reaktion*.<sup>66</sup> Efter ordningen skal der under udmålingen af straffen tages hensyn til, hvor mange forseelser den pågældende indsatte tidligere har begået. Der vil således ske en strafskærpelse hver 3, 6, 9. osv. gang en indsat begår en disciplinær forseelse. Efter vores mening strider denne ”konsekvensordning” mod ønsket om at sikre proportionalitet i sanktionssystemet.<sup>67</sup> En sådan ordning står derudover i modsætning til kriminalforsorgens primære opgave, altså resocialisering af de indsatte.

**DIGNITY anbefaler, at der foretages en genvurdering af den såkaldte ”konsekvensordning”, med henblik på at bestemme om denne overholder proportionalitetsprincippet, samt om denne ordningen vil få den tilsigtede virkning.**

#### **Bilag**

Bilag 1: DIGNITY’s høringsvar af 13. oktober 2021 vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

---

<sup>66</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.2., side 110.

<sup>67</sup> *ibid.*

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

København, den 13. oktober 2021

**DIGNITY's hørings svar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

DIGNITY ønsker at takke Justitsministeriet for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (herefter "lovforslag").

Lovforslaget indeholder nye vidtgående begrænsninger overfor indsatte med en tidsbestemt dom. Det vil sige indsatte, der udstår en fængselsstraf på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid), får forringet deres rettigheder, f.eks. vedrørende kontakt til omverdenen og afsoningsvilkårene (lukket vs. åbnet fængselsregime). Regeringens grundidé er at sætte hårdt ind overfor denne gruppe og at stramme reglerne for deres afsoning. Som angivet i lovbemærkningerne skal det "også kunne mærkes ved fuldbyrdelsen af straffen", at de har fået den hårdest mulige straf.<sup>1</sup>

Antallet af livstidsdomme er stigende. Det samlede antal af indsatte på livstid har ligget stabilt med omkring én eller to nye dømte hvert år, men i en periode på 16 måneder fra februar 2020 til juli 2021 blev ti personer idømt fængsel på livstid, herunder visse for banderelaterede drab med hjemmel i § 81 i straffeloven.<sup>2</sup>

Principielt finder DIGNITY det meget betænkeligt, at regeringen som reaktion på sager vedrørende noogle få livstidsdømte overvejer at begrænse alle livstids- og forvaringsdømtes rettigheder i de første ti år af afsoningstiden, herunder deres fundamentale ret til kontakt med omverdenen under afsoning og til at indgå nye relationer. Denne rettighed er fastsat i internationale normer og anbefalinger (se nedenfor) og afspejler grundlæggende principper i det danske fængselsvæsen.

**DIGNITY**  
Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

[info@dignity.dk](mailto:info@dignity.dk)  
[www.dignity.dk](http://www.dignity.dk)

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114  
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209

<sup>1</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1., s. 6.

<sup>2</sup> Se f.eks. U2021.443U. Se Kristeligt Dagblad 26. juli 2021: Markant stigning i livstidsdomme kan skyldes bandedrab.

For det første normaliseringsprincippet<sup>3</sup>, som indebærer, at indsatte i danske fængsler bør bevare alle rettigheder (med undtagelse af retten til personlig frihed), og at fængsler i videst muligt omfang bør afspejle forholdene i det omgivende samfund, jf. straffuldbyrdelseslovens § 4.

For det andet forbuddet mod forskelsbehandling, og her kan man med rette spørge, hvorfor livstidsdømte m.fl. alene pga. deres kriminalitet skal stilles ringere end andre indsatte.

For det tredje princippet om resocialisering, ifølge hvilket det er én af Kriminalforsorgens hovedopgaver at hjælpe og støtte de indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 3.<sup>4</sup> Opretholdelse og opbygning af nære relationer kan ofte, i samspil med Kriminalforsorgens faglighed, udgøre en positiv forskel.

DIGNITY mener, at lovforslaget harmonerer dårligt med disse principper, og at det er udtryk for en farlig glidebane. Indsattes privat- og familieliv bør fastholdes som en basal rettighed, og deres kontakt til omverdenen bør ikke opfattes som et privilegium, som kræver tilladelse, og som kan fratages disciplinært.

DIGNITY opfordrer derfor regeringen til at genoverveje lovforslaget og anbefaler, at en eventuel indskrænkning af en indsats ret til kontakt med omverdenen er baseret på en individuel bedømmelse af den enkeltes konkrete forhold. Det kan være, at der er f.eks. sikkerhedsmæssige forhold, som kan begrunde visse indskrænkninger.

DIGNITY ønsker endvidere at gøre ministeriet opmærksom på følgende specifikke menneskeretlige problemstillinger vedr. livstidsdømtes ret til kontakt til omverden:

### **1. En juridisk vurdering af de menneskeretlige problemstillinger mangler**

Eftersom lovforslaget rejser en lang række vanskelige menneskeretlige problemstillinger, finder DIGNITY det kritisabelt, at lovbemærkningerne ikke indeholder Justitsministeriets stillingtagen til internationale menneskeretlige normer, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og andre relevante retskilder, som sætter retlige grænser for lovgivningsmagten, og

---

<sup>3</sup> Europarådets anbefaling for livstidsdømte (2003), pkt. 4: Prison life should be arranged so as to approximate as closely as possible to the realities of life in the community (normalisation principle), jf. Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners (Adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>4</sup> Kriminalforsorgens Principprogram (2008). Det fremgår også af Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners: "The aims of the management of life sentence and other long-term prisoners should be... to increase and improve the possibilities for these prisoners to be successfully resettled in society and to lead a law-abiding life following their release", cf. para 2.

som kan have betydning for udformningen af nye retsregler.<sup>5</sup> I henhold til Vejledning om Lovkvalitet<sup>6</sup> bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser, og DIGNITY opfordrer derfor Justitsministeriet til at tilføje og offentliggøre den menneskeretlige analyse inden fremsættelse af lovforslaget i Folketinget.

## **2. Indsatte har ret til et familieliv og et socialt liv**

EMRK fastslår, at enhver har ret til respekt for sit privat- og familieliv, jf. artikel 8, stk. 1. Denne ret gælder også for indsatte, dog med de begrænsninger som følger af selve frihedsberøvelsen. En indsat skal således have mulighed for at fastholde en vis kontakt med omverdenen, som understreget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.<sup>7</sup> Dette fremgår også af FNs Standard Minimumsregler for Fængsler ((Mandela-reglerne), jf. rule 58<sup>8</sup>, og De Europæiske Fængselsregler (regel 24.5), som fastslår, at indsatte skal have mulighed for at fastholde og udvikle tilstrækkelige familierelationer på normal vis, og at fængselsmyndighederne skal bistå de indsatte og yde den nødvendige støtte til dette formål.<sup>9</sup> Ifølge de internationale normer kan indskrænkninger i kontakten til omverdenen kun ske efter en individuel vurdering og kun i forhold til lovlige hensyn, f.eks. sikkerhedsrisici.

Ovenstående er afspejlet i straffuldbyrdelsesloven, herunder i reglerne om indsattes ret til at modtage besøg, jf. §§ 51-54, til at brevveksle, jf. §§ 55-56, og til at føre telefonsamtaler, jf. § 57.

---

<sup>5</sup> Der henvises alene kort til EU-retten, jf. lovforslagets alm. bemærkninger, pkt. 7, s. 35.

<sup>6</sup> Vejledning om Lovkvalitet nr. 9801 af 3. juni 2005.

<sup>7</sup> ECHR, Khoroshenko mod Rusland, 2015, § 110.

<sup>8</sup> Bestemmelsen fastslår, at "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." Se endvidere rule 58(2), 60, 88(2), 106 og 107 som fastslår: From the beginning of a prisoner's sentence, consideration shall be given to his or her future after release and he or she shall be encouraged and provided assistance to maintain or establish such relations with persons or agencies outside the prison as may promote the prisoner's rehabilitation and the best interests of his or her family. Se også FNs Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, vedtaget af FNs Generalforsamling, resolution 43/173 af 9 December 1988. Se princip 15: Notwithstanding the exceptions contained in principle 16, paragraph 4, and principle 18, paragraph 3, communication of the detained or imprisoned person with the outside world, and in particular his family or counsel, shall not be denied for more than a matter of days.

<sup>9</sup> Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, *Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020*. Se også Rule 24.1 Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organisations and to receive visits from these persons.

Lovforslaget ændrer på disse almindelige rettigheder og indfører en ny tilladelsesordning gældende *helt generelt* for livstidsdømtes besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 51 a, stk. 1, 55 a, stk. 1, og 57 a, stk. 1.<sup>10</sup> Denne gruppe af indsatte skal således i en 10-årig periode fra varetægtsfængsling have tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 51 a, stk. 3, 55 a, stk. 3, og 57 a, stk. 3. Overtrædelse af tilladelsesreglerne sanktioneres disciplinært, herunder i gentagelsestilfælde med fratagelse af retten til besøg, brevveksling og telefoni helt generelt i en nærmere bestemt periode. Lovforslaget nævner, at hvis der er tale om nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængsling, vil tilladelse normalt blive givet, dog påhviler det den livstidsdømte at bevise, at der er tale om en "tilladt" kontakt, jf. § ny 51 a, stk. 6, 55 a, stk. 6, og 57 a, stk. 6. Hvis bevisbyrden ikke løftes, skal der ikke gives tilladelse.

Endvidere forbyder lovforslaget livstidsdømtes i den samme periode på 10 år at have kontakt med personer, som de har lært at kende efter varetægtsfængsling. De må ikke brevveksle, telefonere eller få besøg fra sådanne nye relationer med mindre særlige omstændigheder taler herfor, jf. ny § 51 a, stk. 1-2, § 55 a, stk. 1-2 og § 57 a, stk. 1-2. Lovbemærkningerne henviser til hensynet til retsfølelsen hos ofre og pårørende samt hensynet til de personer, som den dømte i fremtiden måtte indgå i en relation med.<sup>11</sup> Varetagelse af sådanne hensyn nødvendiggør efter regeringens opfattelse, at sådanne dømte i 10 år under afsoningen ikke bør kunne indgå nye relationer.<sup>12</sup>

Det afgørende juridiske spørgsmål er, om disse begrænsninger i alle livstidsdømtes ret til kontakt med omverdenen er i overensstemmelse med retten til familieliv m.v.

DIGNITY mener ikke, at disse vidtgående begrænsninger for samtlige livstidsdømte *en bloc* er begrundet i et lovligt hensyn, der berettiger til en kollektiv begrænsning af denne rettighed. Der er derfor en risiko for, at lovforslaget i konkrete tilfælde kan føre til en krænkelse af retten til privat- og familieliv. DIGNITY opfordrer derfor Justitsministeriet til nærmere at redegøre for overvejelser vedrørende denne ret.

### 3. Konsekvenser af forskelsbehandling

Lovforslaget indebærer en forskelsbehandling mellem livstids- og forvaringsdømte og andre indsatte, som ikke er underlagt en tilladelsesordning, og som frit kan indgå i nye relationer. Endvidere kan livstidsdømte, som typisk afsoner mellem 15-17 år i

---

<sup>10</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3., s. 21 ff.

<sup>11</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.2, s. 20 ff.

<sup>12</sup> Lovforslaget henviser dog til fængselsmyndighedernes mulighed for i konkrete tilfælde (f.eks. hvis den indsatte ikke har nærtstående familie) at give tilladelse til besøg m.v. fra andre end nærtstående, f.eks. en besøgsven, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3.3, s. 24.



fængslet, sammenlignes med andre indsatte med en tidsbestemt dom af samme længde ikendt for meget alvorlige forbrydelser, og som ikke har begrænsninger i deres kontakt med omverdenen.

DIGNITY stiller spørgsmålstejn ved, om denne forskelsbehandling er saglig og rimelig, og vi opfordrer Justitsministeriet til nærmere at redegøre for overvejelser om forbuddet mod diskrimination, jf. EMRK artikel 14.

#### **4. Brug af disciplinærstraffe og indførelse af ny straf er kritisabelt**

Lovforslaget indfører en ny hjemmel til at straffe disciplinært for overtrædelse af reglerne om indhentelse af tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 67, nr. 10, og går et skridt videre ved at indføre en ny supplerende disciplinærstraf i form af fratagelse af al kontakt med omverdenen (via breve, besøg eller telefonopkald) i et nærmere bestemt tidsrum, jf. ny § 59 a,<sup>13</sup> som fastsættes til fire uger ved første overtrædelse af bestemmelsen og derefter som udgangspunkt dobbelt længde ved efterfølgende overtrædelser.<sup>14</sup> Straffen ikendes i gentagelsestilfælde som tillæg til de eksisterende tre disciplinærstraffe.

DIGNITY mener, at sanktionering med strafcelle og indførelsen af den nye supplerende disciplinærstraf, som i en periode suspenderer retten til privat- og familieliv helt generelt, herunder med nærmeste familie, er yderst kritisabel og i strid med retten til familieliv (se ovenfor). Retten til familieliv er en fundamental menneskerettighed og bør ikke opfattes som et privilegium, der kan fratages ved en disciplinær sanktion.

---0---

I lyset af lovforslagets underminering af grundlæggende principper for afsoningsvilkår for livstidsdømte og visse forvaringsdømte i danske fængsler, risikoen for krænkelse af retlige normer i konkrete tilfælde, herunder forbuddet mod diskrimination og retten til privat- og familieliv, og de alvorlige konsekvenserne for målgruppens mulighed for resocialisering opfordrer DIGNITY regeringen til at genoverveje lovforslaget, og vi anbefaler at en eventuel

---

<sup>13</sup> Bestemmelsen fastslår, at "som supplement til disciplinærstraf, jf. §§ 68-70, kan kriminalforsorgsområdet bestemme, at en indsat, der udstår fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, og som flere gange har overtrådt § 51 a, stk. 1, § 55 a, stk. 1, eller § 57 a, stk. 1, skal afskæres fra at have ret til besøg, brevveksling og telefoni i et nærmere bestemt tidsrum". Se lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.5.3., s. 31.

<sup>14</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.5.3., s. 32: (...) i tilfælde af gentagne overtrædelser, bør tidsrummet som udgangspunkt udmåles til en periode på dobbelt så lang tid som den forudgående, således at den indsatte afskæres kontakt i 8 uger ved en overtrædelse anden gang.

indskrænkning af en indsats ret til kontakt med omverdenen er baseret på en individuel bedømmelse af den enkeltes konkrete forhold.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Rasmus Grue Christensen  
CEO, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

*Kopi sendt til Ina Eliassen, direktør for Kriminalforsorgen*

## Bemærkninger til høring vedr. udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Opfølgning på flerårsaftalen)

### 1. Bemærkninger til lovudkastet

Direktoratet har følgende bemærkninger:

#### 1.1. Bemærkninger til selve lovteksten:

##### Ad lovforslagets § 1, nr. 2, til (§ 1 a, stk. 3)

Der vil også i fængslet i Kosovo vil være behov for at fastsætte regler om erstatning og godtgørelse til indsatte i kriminalforsorgens institutioner og til dømte og prøveløsladte under udførelse af samfundstjeneste for følger af ulykkestilfælde m.v., jf. § 6 i straffuldbyrdelsesloven og bekendtgørelse nr. 741 af 15. juni 2016.

Dette vil forudsætte, at lov om arbejdsskadeforsikring også finder anvendelse i fængslet i Kosovo.

##### Ad lovforslagets § 1, nr. 2, (til § 1 a, stk. 4)

Det bemærkes, at såfremt det er hensigten, at de indsatte i Kosovo skal have et vederlag, der svarer til den lokale købekraft, og som dermed er mindre end vederlaget for indsatte, der udstår straf i Danmark, vil dette formentlig forudsætte en lovændring, da en sådan undtagelse vel ikke kan anses for at være ”nødvendig for fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring”.

##### Ad lovforslagets § 1, nr. 8, side 2 (vedr. den foreslåede § 50 a)

Det fremgår af den foreslåede § 50 a, at det er kriminalforsorgsområdet, der bestemmer, om der skal ske udstationering i medfør af bestemmelsen (det vil sige, at kriminalforsorgsområdet er tillagt den originære kompetence).

Direktoratet skal i tilknytning hertil bemærke, at det i visse tilfælde bør være direktoratet, der skal træffe afgørelse om udstationering efter § 50 a. Det drejer sig om de tilfælde, der er nævnt i udgangsbekendtgørelsens § 9 (bl.a. terrordømte, bekymringsindberettede, udvisningsdømte og bande-relaterede), samt eventuelt de såkaldte uenighedssager (sager, hvor politiet har udtalt sig imod udstationering, men hvor kriminalforsorgsområdet alligevel mener, at den indsatte bør udstationeres, hhv. hvor der er uenighed mellem de sociale myndigheder om vilkårsfastsættelsen).

Direktoratet skal på den baggrund foreslå, at § 50 a omformuleres, således at der ikke kommer til at stå ”Kriminalforsorgsområdet”. Det kan fx enten være ved, at der i stedet kommer til at stå ”kriminalforsorgen”, eller at bestemmelsen formuleres efter samme model som straffelovens § 38, stk. 1, (hvorefter spørgsmålet om prøveløsladelse ex officio skal tages op).

Ad lovforslagets § 1, nr. 8 (vedr. den foreslåede § 50 b)

Det fremgår af den foreslåede § 50 b, stk. 2, at der skal foretages en nærmere vurdering og undersøgelse af den indsatte forhold, inden at der gives tilladelse til udstationering med fodlænke, samt at det er en forudsætning for tilladelse til udstationering med fodlænke, at den indsatte medvirker til undersøgelsen.

Direktoratet skal indledningsvist bemærke, at § 50 b, stk. 2, er inspireret af reglerne om afsoning med fodlænke (front-door). Det er i tilknytning hertil væsentligt at have for øje, at der er tale om en helt anden situation, når der er tale om udstationering med fodlænke (efter § 50 a), bl.a. fordi den indsatte ikke er på fri fod, men allerede er i kriminalforsorgens varetægt, hvor det løbende vurderes, om den indsatte opfylder betingelserne for bl.a. udgang (herunder udstationering).

Direktoratet finder det umiddelbart unødvendigt, at der i § 50 b, stk. 2, gives særskilt hjemmel til at foretage den behandling af sagen, som er en forudsætning for, at kriminalforsorgen kan tage stilling til spørgsmålet om udstationering med fodlænke efter § 50 a. Der er tale om almindelig oplysning af sagen, hvor det er en almindelig forudsætning, at den indsatte medvirker.

Vi går ud fra, at kriminalforsorgen skal foretage en samlet vurdering af, hvorvidt de indsatte opfylder betingelserne for udstationering efter § 50 a - enten med fodlænke eller til udlusningsfængsel. Ved (på lovniveau) at fremhæve, at der skal foretages en nærmere vurdering og undersøgelse, før der gives tilladelse til udstationering med fodlænke, er der risiko for, at der slutes modsætningsvist i forhold til, hvad der skal foretages af sagsbehandling og vurdering i forhold til udstationering til udlusningsfængsel.

Direktoratet skal samlet set foreslå, at § 50 b, stk. 2, udgår, og at man på administrativt niveau beskriver sagsbehandlingen nærmere (med hjemmel i § 50 c).

Ad lovforslagets § 11, nr. 12, side 11 (indsættelse af 2. pkt. i udlændingelovens § 46, stk. 3, om Hjemrejsestyrelsens afgørelse om optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, og § 40 b, stk. 1)

Det fremgår ikke af den foreslåede § 46, stk. 3, 2. pkt., eller af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, hvem der skal bistå udlændingemyndighederne ved eventuelt behov for magtanvendelse i forbindelse med optagelse af fingeraftryk og personfotografi.

Ud fra det anførte i de almindelige bemærkninger i afsnit 2.1.13.3.1, 7. afsnit (side 89, sidste afsnit, som fortsætter på side 90), synes det imidlertid forudsat, at kriminalforsorgen generelt - og altså ikke kun i forbindelse med optagelse af fingertryk og personfotografi efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 5 (lovudkastets § 11, nr. 14) - skal kunne bistå udlændingemyndighederne med fornøden magtanvendelse, hvis der undtagelsesvist skulle være behov herfor i forbindelse med udlændingemyndighedernes optagelse af fingeraftryk og personfotografi. Der henvises endvidere til det anførte i de specielle bemærkninger til lovudkastets § 1, nr. 14, 10. afsnit (side 240).

Hvis det er hensigten, at kriminalforsorgen efter omstændighederne skal kunne anvende magt i forbindelse med Hjemrejsestyrelsens optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter den foreslåede § 46, stk. 3, 2. pkt., finder direktoratet at dette - i lighed med affattelsen af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 5 (lovudkastets § 11, nr. 14) - bør fremgå udtrykkeligt af § 46,

stk. 3, 2. pkt., så der skabes et klart og udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for kriminalforsorgens eventuelle magtanvendelse i denne sammenhæng. Da kriminalforsorgens personale efter gældende ret alene kan anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 62, finder direktoratet endvidere, at udlændingelovens § 46, stk. 3, 2. pkt., bør indeholde en udtrykkelig henvisning til straffuldbyrdelseslovens § 62.

Det bemærkes, at straffuldbyrdelseslovens § 62 finder anvendelse i forbindelse med kriminalforsorgens adgang til tvangsmæssig optagelse af indsattes personfotografi/fingeraftryk.

Efter direktoratets vurdering er det altså ikke tilstrækkeligt, at det alene fremgår af de almindelige bemærkninger, at kriminalforsorgen kan bistå udlændingemyndighederne ved behov for magtanvendelse uden nærmere angivelse af de retlige rammer for en sådan magtanvendelse.

Det bemærkes, at opgaven med optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, og § 40 b, stk. 1, herunder eventuel magtanvendelse i den forbindelse, i Danmark i praksis fortsat varetages af politiet, jf. herved f.eks. pkt. 2.1.13.3.1, 4. afsnit (side 88). Med den foreslåede adgang til, at kriminalforsorgen skal kunne bistå Hjemrejsestyrelsen ved optagelse af fingeraftryk og personfotografi i form af eventuel fornøden magtanvendelse, overdrages en opgave, der i Danmark varetages af politiet således til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed videre til kosovariske fængselsbetjente. Tilsvarende gør sig i øvrigt gældende i forhold til opgaven vedrørende ransagning og beslaglæggelse i relation til den underliggende udlændingesag, som foreslås henlagt til kriminalforsorgen. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås tydeliggjort i lovbemærkningerne.

Ad lovforslagets § 11, nr. 13 (om klageadgang til Udlændingenævnet over kriminalforsorgens afgørelser efter § 48, stk. 5, jf. lovudkastets § 11, nr. 14)

Såfremt direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 14, jf. nedenfor, vedrørende placering af afgørelseskompetencen imødekommes, skal lovforslagets § 11, nr. 13, tilrettes i overensstemmelse hermed.

Ad lovforslagets § 11, nr. 14 (ny § 48, stk. 5, i udlændingeloven om kriminalforsorgens afgørelse om optagelse af fingeraftryk og personfotografi)

Ad § 48, stk. 5, 1. pkt.:

Direktoratet skal bemærke, at det ikke vurderes at være en farbar vej, at man i relation til afgørelser om optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 4, og § 40 b, stk. 1, og stk. 2, nr. 3, foreslår selve afgørelseskompetencen om, hvornår der ud fra udlændingeretlige vurderinger skal ske optagelse af fingeraftryk og personfotografi, henlagt til kriminalforsorgen. Direktoratet er opmærksom på, at det alene er hensigten at give mulighed for, at kriminalforsorgen vil kunne bistå udlændingemyndighederne med opgaven, hvis der skulle opstå et praktisk behov herfor, jf. herved også de specielle bemærkninger til § 11, nr. 14.

Som nævnt indeholder flere af ovennævnte bestemmelser i udlændingeloven, jf. f.eks. § 40 a, stk. 2, nr. 4, et skønsmæssigt element, som er relateret til den underliggende udlændingesag, og som kriminalforsorgens personale ikke har de nødvendige udlændingefaglige forudsætninger for at kunne vurdere.

Direktoratet skal derfor meget anbefale, at den pt. foreslåede placering af afgørelseskompetencen genovervejes, således at det er udlændingemyndighederne, der i alle de nævnte tilfælde i den foreslåede § 48, stk. 5, træffer afgørelse om, at der skal optages fingeraftryk/personfotografi, men at det er kriminalforsorgen, der efter anmodning står for udmøntningen af udlændingemyndighedernes afgørelse, herunder om nødvendigt med den fornødne magtanvendelse, jf. § 48, stk. 5, 2. pkt., og bemærkningerne nedenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelseskompetencen i den foreslåede bestemmelse i § 46, stk. 3, 2. pkt., er henlagt til Hjemrejsestyrelsen, og at det derfor også umiddelbart vil være naturligt, at afgørelseskompetencen i § 48, stk. 5, henlægges til Hjemrejsestyrelsen. Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 46, stk. 3, er det således også Hjemrejsestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse af fingeraftryk efter § 40 a, stk. 2, nr. 4, og optagelse af personfotografi efter § 40 b, stk. 2, nr. 3.

Der henvises også til bemærkningerne i direktoratets tidligere oversendte notat af 22. februar 2022 vedrørende udlændingedelen i lovforslag om fængselspladser i udlandet.

I tråd med ovenstående kunne en ændret affattelse af den foreslåede § 48, stk. 5, f.eks. se således ud:

»Stk. 5. Hjemrejsestyrelsen kan i forbindelse med en udlændings afsoning af en fængselsstraf eller forvaring i henhold til § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., træffe afgørelse om optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 4, og § 40 b, stk. 1, og stk. 2, nr. 3. Optagelse af fingeraftryk og personfotografi kan forestås af kriminalforsorgen efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen. Ved optagelse af fingeraftryk og personfotografi kan kriminalforsorgen anvende magt i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 62.«

Ad § 48, stk. 5, 2. pkt.:

Som anført under direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 12, kan kriminalforsorgens personale efter gældende ret alene kan anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 62. Direktoratet finder på den baggrund, at udlændingelovens § 48, stk. 5, 2. pkt., bør indeholde en udtrykkelig henvisning til straffuldbyrdelseslovens § 62. Efter direktoratets vurdering er det således ikke tilstrækkeligt, at det i lovbestemmelsen alene er anført, at ”Indgrebet skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det, og kan om nødvendigt ske med den fornødne magtanvendelse.”. De retlige rammer for kriminalforsorgens magtanvendelse bør således fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen. Der henvises også til direktoratets forslag til affattelse af § 48, stk. 5, ovenfor.

Som tidligere nævnt finder straffuldbyrdelseslovens § 62 anvendelse i forbindelse med kriminalforsorgens adgang til tvangsmæssig optagelse af indsattes personfotografi/fingeraftryk.

I forlængelse af ovenstående bemærkes afslutningsvist, at der med det foreliggende forslag til ny § 48, stk. 5, vil ske en overdragelse af en opgave, som i Danmark varetages af udlændingemyndighederne (optagelse af fingeraftryk og personfotografi) og politiet (eventuel bistand til udlændingemyndighederne ved behov for anvendelse af tvang eller magt i forbindelse med optagelse af fingeraftryk/personfotografi), til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente på instruks fra institutionslederen eller den ansvarlige danske myndighed. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås tydeliggjort i lovbemærkningerne.

Ad lovforslagets § 12, nr. 2 (ny § 21, stk. 6, i hjemrejseloven om kriminalforsorgens varetagelse af opgaver efter hjemrejseloven, herunder om nødvendigt ved anvendelse af den fornødne magt)

Som tidligere anført kan kriminalforsorgens personale efter gældende ret alene anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 62. Direktoratet finder på den baggrund, at den foreslåede bestemmelse i hjemrejselovens § 21, stk. 6, bør indeholde en udtrykkelig henvisning til straffuldbyrdelseslovens § 62. Efter direktoratets vurdering er det således ikke tilstrækkeligt, at det i bestemmelsens sidste pkt. alene er anført, at *"Kriminalforsorgen kan om nødvendigt anvende den fornødne magt."* De retlige rammer for kriminalforsorgens magtanvendelse bør fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen.

Det bemærkes, at det i Danmark er politiet, der bistår hjemrejsestyrelsen ved varetagelse af opgaver, der indebærer tvang eller magtanvendelse, og at der med den foreslåede bestemmelse således vil ske en overdragelse af denne opgave til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente. Det anførte gør sig f.eks. gældende i forhold til opgaven med ransagning og beslaglæggelse i relation til den underliggende udlændingesag, som foreslås varetaget af kriminalforsorgen. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås tydeliggjort i lovbemærkningerne.

**1.2. Bemærkninger til de almindelige bemærkninger:**

Ad punkt 2.1.1.3, om implementeringen af traktaten, afsnit 2, side 25 (og igen på side 34 og side 100-101 og 173) - vedr. indsatte med børn

Det er beskrevet, at overførsel af indsatte med børn antages at kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK art 8, særligt under henvisning til, at domstolene allerede har vurderet, at der kan ske udvisning af pågældende. Dette argument skal dog holdes op imod det forhold, at man i forbindelse med en udvisning blandt andet kan tage sin familie med sig til det land, man er udvist til, eller "frit" kan få besøg af dem og derved selv i meget højere grad kan påvirke, i hvilket omfang kontakten til familie bevares. Den konkrete vurdering, der skal foretages ved beslutning om overførsel til Kosovo af indsatte med børn, bør inddrage oplysninger om den forventede afsoningstid, samt hvilke konkrete muligheder der er for at understøtte kontakten mellem pågældende og dennes familie, herunder de konkrete muligheder for at foretage besøg, og supplerende videobesøg mv.

Der er en uddybende argumentation på side 100-101, der også inddrager betragtninger om, at det vil være afgørende, at vi bistår dem i at bevare kontakten. Dette bør fremgå tydeligere på side 25 og side 34 samt under de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2, på side 173, sidste afsnit.

Under punkt 2.1.14.1.3. på side 100, sidste afsnit, fremgår, at de indsatte i Gjilan vil have ret til besøg i samme omfang som i Danmark. Her er ikke nævnt de "begrænsninger - som afvikling over landegrænser vil have", som på side 45 (besøg generelt). Dette bør tilføjes for at give en mere retvisende beskrivelse.

Ad punkt 2.1.1.2, side 26, 2. afsnit, om transport af indsatte til og fra fængslet

Det fremgår af lovbemærkningerne, at transport af indsatte til og fra fængslet i Kosovo vil skulle ske af kosovarisk personale på instruks fra institutionslederen eller den ansvarlige danske myndighed.

Transporten vil i øvrigt skulle ske efter kosovariske regler, herunder kosovariske regler om magtanvendelse, dog således at transport og eventuel magtanvendelse skal ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Hertil bemærkes, at der ikke vil være danske fængselsbetjente i Kosovo, og at kriminalforsorgen ikke kan påse, om de kosovariske myndigheders magtanvendelse uden for fængslet er i overensstemmelse med internationale forpligtelser, jf. også bemærkningerne til afsnit 2.1.14.1.2 m.v. nedenfor.

#### Ad punkt 2.1.1.3, om implementeringen af traktaten, side 27, 4. afsnit - vedr. sundhedsbehandling

Den danske institutionsleder - men derimod muligvis den danske stat - kan ikke pålægges at være ansvarlig for, at de indsatte behandles inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser ved behandling uden for fængslet i Kosovo. Det skal derfor tilføjes, at den danske institutionsleder vil være ansvarlig for at sikre rammerne for den sundhedsfaglige behandling i *fængslet*, jf. nedenfor under punkt 2.1.4.2.2.

#### Ad punkt 2.1.1.3, om implementeringen af traktaten, side 27 nederst - 28 øverst om asyl

Det fremgår af bemærkningerne, at ansøgeren i forbindelse med Flygtningenævnets behandling af en sag vil skulle bringes til Danmark, hvor den pågældende midlertidigt vil skulle opholde sig med henblik på at deltage i et nævnsmøde. Spørgsmålet er, om der ikke på samme måde som ved retsmøder i Danmark bør være mulighed for, at den indsatte kan deltage i møder i Flygtningenævnet ved hjælp af telekommunikation med billede.

#### Ad punkt 2.1.4.2.2, patientsikkerhedsmæssige rammer for den sundhedsfaglige behandling i fængslet i Kosovo, afsnit 1, side 43

Kriminalforsorgen kan ikke sikre, at den kosovariske sundhedsbehandling lever op til Danmarks internationale forpligtelser, eller sikre patientsikkerheden. Kriminalforsorgen kan tage ansvar for den sundhedsbehandling, der ydes i *fængslet*. Kriminalforsorgen er heller ikke i Danmark ansvarlig for den sundhedsbehandling, som indsatte får på danske hospitaler eller hos danske speciallæger uden for fængslet, ligesom kriminalforsorgen ikke sikrer indsattes patientsikkerhed i forbindelse med sådanne behandlinger uden for fængslet. Hvorvidt sundhedsbehandlingen og patientsikkerheden i det kosovariske sundhedssystem lever op til danske standarder og Danmarks internationale forpligtelser, skal derfor afklares af andre myndigheder end kriminalforsorgen, jf. også punktet ovenfor.

#### Ad punkt 2.1.4.3.1, om ordningen generelt, afsnit 3, side 44 - vedr. fravigelse af straffuldbyrdsloven

Beskrivelsen af, hvornår fravigelse af straffuldbyrdslovens regler kan ske, er fortsat svær at læse. En så afgørende del af bemærkningerne til bestemmelsen kan måske skrives mere klart, fx med følgende tekst:

Den har pt. følgende formulering:

”Heri ligger, at opretholdelsen af den regel, som ønskes fraveget, skal være uforenelig med fuldbyrdelsen af straffen i fængslet i Kosovo med de begrænsninger, der måtte ligge heri.”

Forslag til ændret tekst:



”Heri ligger, at de regler der ønskes fraveget, skal være uforenelige med fuldbyrdelse af straf i fængslet i Kosovo som følge af de begrænsninger mv. som fuldbyrdelse i Kosovo må forventes at indebære.”

Samme formulering er anvendt under de specielle bemærkninger på side 174.

Ad punkt 2.1.4.3.1, om ordningen generelt, afsnit 3-4, side 45 - vedr. besøg og transportstøtte

Er transportstøtteordningen kun tiltænkt besøg af børn? Under de specielle bemærkninger side 175 er det anført som et eksempel, men under de almindelige bemærkninger (side 45) står der ikke ”f.eks”.

Ad punkt 2.1.4.3.2., side 46 øverst

Det bemærkes i forhold til ordlyden flere steder i lovforslaget, at det er myndighederne, og ikke de indsatte, der fuldbyrder fængselsstraf eller forvaring. De indsatte *udstår* fængselsstraf eller forvaring.

Se bl.a. s. 46 øverst, hvor der står: ”[...] således, at dømte, der skal fuldbyrde fængselsstraf eller forvaring [...]”, og punkt 2.1.6.3, hvor der står: ”[...] som er indsat til fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring [...]”.

Ad punkt 2.1.4.3.2, patientsikkerhedsmæssige rammer for den sundhedsfaglige behandling i fængslet i Kosovo, afsnit 2, side 46

Det bemærkes, at afsnittet nærmere beskriver sundhedsministeriets (vide) rammer til at bestemme, hvilke sundhedsretlige regler der skal finde anvendelse for de indsatte, der skal afsone i Kosovo. Det bør forudsættes, at disse regler er sat i kraft inden ibrugtagning af fængslet.

Ad punkt 2.1.4.3.2, patientsikkerhedsmæssige rammer for den sundhedsfaglige behandling i fængslet i Kosovo, afsnit 2, side 47

Det bør overvejes, at indsatte, der bliver psykisk syge og skal have behandling ud over det, fængslet kan tilbyde, skal sendes til Danmark. Dette vil være i tråd med afgrænsningen af målgruppen, jf. side 34 og side 173.

Ad punkt 2.1.4.3.2., afsnit 2, side 48

De indsatte skal også sikres klage- og erstatningsadgang i forhold til behandling i det kosovariske sundhedssystem - særligt skal retten til patienterstatning og forholdet til bedste specialiststandard adresseres, idet det er forudsat, at der alene vil være tale om, at behandlingen i det kosovariske sundhedssystem skal leve op til Danmarks internationale forpligtelser, hvilket ikke med sikkerhed svarer til bedste specialiststandard.

Samme bemærkning gælder i forhold til de specielle bemærkninger side 178, sidste afsnit.

Ad punkt 2.1.6.3, 2. afsnit, side 55 om anvendelse af telekommunikation

Det foreslås, at telekommunikation med billede kan anvendes også ved alle udgangsformål efter udgangsbekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 3, herunder også i civile sager, møder i Flygtningenævnet, domstolssager efter grundlovens § 63 og prøveudskrivningssager efter straffelovens § 72. Se også bemærkning herom til punkt 2.1.1.3. ovenfor om asylsager.

Ad punkt 2.1.7.3., 1. og 2. afsnit, side 58 om ny bemyndigelsesbestemmelse i arbejdsmiljøloven

Det fremgår af teksten, at beskæftigelsesministeren kan bestemme, at arbejdsmiljøloven finder anvendelse i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i medfør af § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., og at det med bemyndigelsen vil blive fastlagt, at arbejdsmiljøloven, på samme måde som i Danmark, vil gælde for de danske ansatte, som skal beskæftiges i fængslet i Kosovo.

Det bør defineres, hvad der forstås med "danske ansatte", dvs. om der alene er tale om danske statsborgere, ansat i fængslet i Kosovo, eller om der er tale om ansatte, der uden at være danske statsborgere er ansat af den danske ansættelsesmyndighed. Når det er relevant her, skyldes det, at det fx kan vise sig nødvendigt at ansætte sundhedspersonale fra andre nordiske lande.

Ad punkt 2.1.9.2, 2. afsnit, side 65

Det pågældende afsnit har følgende ordlyd:

"Den danske institutionsleder vil være overordnet ansvarlig for fængslet, herunder ansvarlig for at sikre, at de indsatte behandles i overensstemmelse med dansk lovgivning og Danmarks internationale forpligtelser. Dette indebærer bl.a., at den danske institutionsleder vil være ansvarlig for de ansattes magtanvendelse over for de indsatte, herunder også den magtanvendelse, som de lokalt ansatte under kriminalforsorgen bistår udlændingemyndighederne med i forbindelse med asyl- og hjemrejsesagsbehandlingen."

Direktoratet skal bemærke, at den i afsnittet indeholdte følgeslutning om, at den danske institutionsleders overordnede ansvar medfører, at den pågældende er ansvarlig for den magtanvendelse, som de lokalt ansatte under kriminalforsorgen bistår udlændingemyndighederne med, fremstår lidt for indforstået, al den stund at tilvejebringelsen af den fornødne hjemmel til, at kriminalforsorgens personale kan bistå udlændingemyndighederne med asyl- og hjemrejsesagsbehandlingen ikke er omtalt forud for det pågældende afsnit. Der henvises til indholdet af de efterfølgende afsnit i pkt. 2.1.9.2, hvor det bl.a. fremgår, at udlændingemyndighederne i forbindelse med sager om asyl og udsendelse i Kosovo vil kunne have behov for bistand til foranstaltninger, der indebærer tvang eller magt, og at der efter Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering bør være klar og udtrykkelig hjemmel til, at kriminalforsorgen kan varetage sådanne opgaver og i den forbindelse om nødvendigt kan anvende magt.

Det ovenfor citerede afsnit bør vel derfor rent kronologisk være placeret afslutningsvist under pkt. 2.1.9.2, eller alternativt under pkt. 2.1.9.3 om den foreslåede ordning.

Ad pkt. 2.1.9.3, 1.-2. afsnit (side 65)

Såfremt direktoratets tidligere bemærkninger om udtrykkelig nævnelser af straffuldbyrdelseslovens § 62 imødekommes, skal afsnittet tilrettes i overensstemmelse hermed.

I 2. afsnit henvises der afslutningsvist til afsnit 2.1.10.1. Det nævnte afsnit vedrører imidlertid beregning af indrejseforbud, hvorfor det skal rettes.

Ad pkt. 2.1.9.3., 4.-5. afsnit (side 66)

De pågældende afsnit har følgende ordlyd:

”Kriminalforsorgen vil således kunne bistå udlændingemyndighederne ved optagelse af biometri, ved transport af frihedsberøvede udlændinge og ved ledsagelse til tvangsfremstillinger, der foregår i Kosovo ved anvendelse af video fra fængslet samt ransagning og beslaglæggelse.

Magtanvendelsen vil skulle opfylde de almindelige betingelser om proportionalitet, nødvendighed og forsvarlighed mv., som følger af dansk lovgivning, herunder af straffuldbyrdslovens § 62. Den danske institutionsleder vil være ansvarlig for, at magtanvendelsen sker i overensstemmelse med dansk lovgivning samt Danmarks internationale forpligtelser.”

I forhold til det anførte i 4. afsnit om, at kriminalforsorgen vil kunne bistå udlændingemyndighederne ved transport af frihedsberøvede udlændinge skal direktoratet anføre, at bemærkningerne bl.a. kan forstås således, at kriminalforsorgen i forbindelse med udsendelse af den pågældende til sit hjemland skal forestå transporten fra fængslet til lufthavnen/grænsen, hvorimod det er politiet, som ledsager den pågældende under selve hjemrejsen til udlandet, jf. herved også det anførte i pkt. 2.1.9.3, 7. afsnit (side 66).

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der er tale om opgaver, som i Danmark varetages af politiet og ikke af kriminalforsorgen. Med det foreliggende forslag lægges der således op til at overdrage en opgave, der i Danmark varetages af politiet, til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente. Som bekendt er transport af de pågældende udvisningsdømte særlig risikabel og udfordrende sikkerhedsmæssigt umiddelbart inden udsendelsen skal gennemføres. Det er på det grundlag kriminalforsorgens opfattelse, at det ikke er forsvarligt at overlade denne opgave til kriminalforsorgen, og at det er så meget desto mere betænkeligt at overdrage opgaven til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente.

Under henvisning til ovenstående og direktoratets øvrige bemærkninger i nærværende høringssvar vedrørende transportopgaven på kosovarisk territorium skal passussen ”ved transport af frihedsberøvede udlændinge” udgå af afsnittet ovenfor. Direktoratet finder således ikke, at den ovennævnte opgave med transport af indsatte uden for fængslet, hvor kosovariske magtanvendelsesregler finder anvendelse, kan henhøre under kriminalforsorgens ressort.

Direktoratet går i forhold til passussen i 5. afsnit ”*Magtanvendelsen vil skulle opfylde de almindelige betingelser om proportionalitet, nødvendighed og forsvarlighed mv., som følger af dansk lovgivning(..)*” umiddelbart ud fra, ordlyden er baseret på de generelle betingelser for magtanvendelse i politiloven. Der henvises i den forbindelse til det anførte i de specielle bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 9, 9. afsnit (på side 235).

Direktoratet går ud fra, at det er kosovariske magtanvendelsesregler, der skal finde anvendelse under transport uden for fængslet. Dette skal i givet fald præciseres i lovbemærkningerne. Ved magtanvendelse inde i fængslet vil det udelukkende være straffuldbyrdslovens § 62 og ikke politiloven, der

finder anvendelse. Som tidligere anført kan kriminalforsorgens personale alene anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 62.

Direktoratet finder på den baggrund, at 5. afsnit skal affattes i overensstemmelse hermed, således at de nævnte generelle betingelser (som antageligt stammer fra politiloven), samt passussen ”dansk lovgivning” udgår.

I forhold til magtanvendelse ved optagelse af biometri bemærkes i øvrigt, at straffuldbyrdslovens § 62 finder anvendelse i forbindelse med kriminalforsorgens adgang til tvangsmæssig optagelse af indsattes personfotografi/fingeraftryk.

#### Ad pkt. 2.1.9.3., sidste afsnit (side 66)

I sidste afsnit henvises der bl.a. til lovforslagets § 11, nr. 9. Direktoratet går ud fra, at der er tale om en manglende konsekvensrettelse, og at der rettelig skal henvises til lovforslagets § 11, nr. 14.

#### Ad pkt. 2.1.13.3.1., 5.- 7. afsnit (side 89)

Der henvises indledningsvist til det tidligere anførte om, at der med den foreslåede bestemmelse vil ske overdragelse af en opgave, som i Danmark varetages af udlændingemyndighederne/politiet, til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske fængselsbetjente. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås som tidligere nævnt tydeliggjort i lovbemærkningerne.

Det fremgår af lovforslagets § 11, nr. 14, at der foreslås indsat et nyt stk. 5 til § 48 i udlændingeloven om, at kriminalforsorgen i forbindelse med en udlændings afsoning af en fængselsstraf eller forvaring i henhold til den foreslåede § 1 a, stk. 2, i straffuldbyrdsloven kan træffe afgørelse om optagelse af fingeraftryk og personfotografi efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 4 og § 40 b, stk. 1, og stk. 2, nr. 3.

Det fremgår uddybende i pkt. 2.1.13.3.1., 5. afsnit (side 89), at

”Det forudsættes, at den indledende asylregistrering, herunder i forhold til optagelse af fingeraftryk og personfotografi, i praksis vil kunne foretages i Kosovo i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder, at der vil skulle tilvejebringes fornødne faciliteter og IT-udstyr med henblik på, at myndigheder i overensstemmelse med Eurodac-forordningen vil kunne optage fingeraftryk og videregive oplysningerne til det centrale Eurodac-system. Da politiet som udgangspunkt ikke vil være til stede i fængslet i Kosovo, vil der være mulighed for, at Udlændingestyrelsen eller Hjemrejsestyrelsen vil kunne optage fingeraftryk og personfotografi af ansøgeren. Indtil der er fundet en varig IT-løsning i forhold til understøttelse af udlændingemyndighedernes asylregistrering, vil der dog fortsat være behov for, at informationerne sendes til politiet i Danmark med henblik på den videre registrering”.

I 6. afsnit fremgår det bl.a. videre, at

”[...] Det foreslås desuden, at optagelse af fingeraftryk og personfotografi i forbindelse med den indledende asylregistrering i relevant omfang vil kunne optages af kriminalforsorgen [...]”.

Det fremgår endelig af 7. afsnit, at

”Baggrunden for forslaget er, at der med henblik på bl.a. at overholde frister for optagelse af fingeraftryk efter Eurodac-forordningen vil kunne opstå behov for, at kriminalforsorgen vil kunne varetage opgaven med optagelse af fingeraftryk i det tilfælde, at udlændingemyndighederne ikke er til stede i fængslet. Det bemærkes, at det forudsættes, at kriminalforsorgen alene vil optage fingeraftryk og personfotografi efter den foreslåede bestemmelse, hvis det f.eks. af praktiske grunde ikke er muligt for udlændingemyndighederne at gøre dette. Det er således ikke hensigten med bestemmelsen, at kriminalforsorgen generelt skal varetage opgaven med optagelse af fingeraftryk og personfotografi. (..)”.

Med den foreslåede bestemmelse tildeles bl.a. kriminalforsorgen på lige fod med politiet kompetence til at træffe afgørelse om at optage fingeraftryk af udlændinge i forbindelse med den indledende asylregistrering, hvis udlændingen på tidspunktet for den indledende asylregistrering afsoner fængselsstraf eller forvaring i Kosovo.

Som nævnt ovenfor under direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 14, anbefaler direktoratet, at den pt. foreslåede placering af afgørelseskompetencen genovervejes, således at det er udlændingemyndighederne, der i alle de nævnte tilfælde i den foreslåede § 48, stk. 5, træffer afgørelse om, at der skal optages fingeraftryk/personfotografi, men at det er kriminalforsorgen, der efter anmodning står for udmøntningen af en sådan afgørelse, herunder om nødvendigt ved anvendelse af magt.

Såfremt de foreslåede kompetenceforhold i lovudkastet, herunder direktoratets forslag til ændringer, efter departementets vurdering ikke indebærer, at kriminalforsorgen vil være omfattet af reglerne i Eurodac-forordningen, kan der ses bort fra nedenstående bemærkninger.

Da lovforslaget ikke indeholder en ændring af udlændingelovens kapitel 8 a, lægger kriminalforsorgen - i overensstemmelse med de almindelige bemærkninger ovenfor - til grund, at politiet indtil videre vil fortsætte med at have opgaven med at videregive fingeraftryk til det centrale Eurodac-system.

Kriminalforsorgen lægger imidlertid med den foreslåede bestemmelse og de almindelige bemærkninger til grund, at kriminalforsorgen i begrænset omfang vil blive omfattet af reglerne i Eurodac-forordningen, herunder at kriminalforsorgen vil være forpligtet til at indsamle og videregive de oplysninger, der er listet op i artikel 11 i Eurodac-forordningen, til politiet, og at kriminalforsorgen vil være forpligtet til at sikre de registreredes rettigheder og reglerne om datasikkerhed efter Eurodac-forordningen, der i væsentligt omfang adskiller sig fra reglerne i retshåndhævelsesloven, der generelt finder anvendelse på kriminalforsorgens behandling af personoplysninger i forbindelse med fuldbyrdelse af straf.

Kriminalforsorgen skal opfordre til, at det præciseres nærmere i de almindelige bemærkninger, i hvilket omfang reglerne i Eurodac-forordningen finder anvendelse på bl.a. kriminalforsorgens behandling af personoplysninger.

Øvrige bemærkninger:

Kriminalforsorgen skal endelig bemærke, at kriminalforsorgen i dag ikke har de fornødne faciliteter og IT-udstyr til at optage og opbevare fingeraftryk, der i databeskyttelsesretlig forstand udgør biometriske oplysninger (biometriske oplysninger er omfattet af de særlige kategorier af personoplysninger, som generelt er forbundet med en højere risiko for de registreredes rettigheder

Ad pkt. 2.1.13.3.1, 6. afsnit (side 89)

Følgende fremgår bl.a. af 6. afsnit:

”(..) Som det følger af de gældende regler for politiets optagelse af fingeraftryk og personfotografi, vil kriminalforsorgens optagelse af fingeraftryk skulle ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det, og indgrebet vil om nødvendigt kunne ske med den fornødne magtanvendelse.”

Som tidligere anført kan kriminalforsorgens personale alene anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbydelseslovens § 62. Direktoratet finder på den baggrund, at der i ovennævnte afsnit skal henvises udtrykkeligt til straffuldbydelseslovens § 62 og ikke til de gældende regler for politiets optagelse af fingeraftryk og personfotografi. Der henvises også til direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 12 og 14.

Ad punkt 2.1.14.1.2, 2.1.14.1.3. og 2.1.14.1.4. på side 99, 3. afsnit, side 101 øverst og side 102, 5. afsnit om Danmarks internationale forpligtelser

Det fremgår af lovbemærkningerne under de ovenfor nævnte punkter, at det ”forudsættes, at afsoningsordningen i praksis udmøntes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser [...]”

Hertil bemærkes, at der fortsat er en del udeståender i forhold til at afklare, hvilke danske myndigheder der skal have ansvaret for at sikre, at den generelle afsoningsordning, navnlig uden for fængslet (fx med hensyn til sundhedsbehandling, transport og udlevering til strafforfølgning) efter kosovarisk ret og praksis er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Desuden er det endnu ikke afklaret, om de eksisterende forhold i Kosovo lever op til Danmarks internationale forpligtelser.

Direktoratet skal pege på nødvendigheden af, 1) at der sker en afklaring af disse spørgsmål, inden lovforslaget fremsættes, 2) at det også kommer til at fremgå af det fremsatte lovforslag, hvem der har ansvaret for, at de kosovariske myndigheder lever op til Danmarks internationale forpligtelser, og 3) at det også fremgår af lovforslaget, om disse myndigheder vurderer, at afsoningsordningen generelt lever op til disse forpligtelser.

I den forbindelse bemærkes, at kriminalforsorgen ikke finder, at ovennævnte ansvar m.v. i relation til navnlig sundhedsbehandling på kosovariske hospitaler, udlevering af indsatte til strafforfølgning og straffuldbydelse i Kosovo samt transport af indsatte uden for fængslet, hvor kosovariske magtanvendelsesregler finder anvendelse, kan ligge hos kriminalforsorgen. Dette er også anført de relevante steder i høringssvaret.

Endelig bemærkes, at Justitsministeriet særskilt har hørt direktoratet over et udkast til lovforslag om strafafbrydelse i forbindelse med udlevering af dømte til straffuldbydelse hos de kosovariske myndigheder. I overensstemmelse med direktoratets svar på denne høring bemærkes følgende:

Den menneskeretlige vurdering, som forudsættes at skulle foretages af direktoratet i hver enkelt sag om udlevering til Kosovo, vil være forbundet med betydelige kompetencemæssige udfordringer for kriminalforsorgen, som ikke har kompetencen til en sådan vurdering i Danmark og derfor ikke har specialiseret viden om sådanne udleveringsager vedrørende personer, der er dømt efter fremmede landes straffelove. Vurderingen af, om Danmarks udlevering af en konkret domfældt til Kosovo ikke er eller er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, forudsætter således kendskab til en

række procedurer og retssikkerhedsmæssige overvejelser, som i overensstemmelse med specialitetsgrundsætningen normalt varetages af andre danske myndigheder end kriminalforsorgen. Det er derfor direktoratets vurdering, at sådanne udleveringssager rent kompetencemæssigt skal ligge samme sted som lignende udleveringssager gør i dag, nemlig hos domstolene og anklagemyndigheden. Det forudsættes i den sammenhæng, at anklagemyndigheden og domstolene, som nævnt, er i besiddelse af de nødvendige baggrundsoplysninger og kompetencer mv. til brug for en sådan vurdering.

Ad pkt. 2.1.14.1.2, 5. og 6. afsnit (side 99)

Følgende fremgår bl.a. af 5. afsnit vedrørende forholdet til EMRK artikel 3 og er i øvrigt også gentaget på side 100 og 101 i forhold til artikel 8 og på side 102 i forhold til artikel 14:

”Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, vil afsoning i fængslet i Kosovo ske i henhold til danske straffuldbyrdelsesregler, og de indsatte vil afsone under forhold, der svarer til forholdene i danske fængsler, herunder hvad angår (...). [her følger en opregning af en række områder].

Direktoratet skal bemærke, at det anførte i ovennævnte afsnit om opfyldelse af menneskeretlige forpligtelser ikke stemmer med angivelserne andetsteds i lovforslaget. Der henvises f.eks. til side 19, 4. afsnit, side 22, øverst, side 27, 2. afsnit, side 42. sidste afsnit, og side 44, 3. afsnit. I de nævnte afsnit fremgår det således bl.a., at forholdene i Kosovo ”grundlæggede” skal svare til forholdene i et dansk fængsel og i øvrigt med en række undtagelser, hvorefter rettigheder og pligter skal fraviges.

Direktoratet skal foreslå, at der sikres kongruens i affattelsen af de nævnte afsnit, således at det er tydeligt, hvilke fakta der er genstand for den menneskeretlige vurdering.

Ad punkt 2.2.3.3., side 114, 3. sidste afsnit om effekt af disciplinærstraf

Direktoratet finder, at eksemplet med ”flere år” skal udgå. Dette skyldes, at der i praksis ikke i nogen tilfælde er gentagelsesvirkning i mere end et år. Henvisningen til, at den 3. forseelse ikke tillægges skærpene betydning, hvis der f.eks. er gået flere år siden sidste forseelse, vil således ikke være i overensstemmelse med den nuværende praksis for gentagelsesvirkning. Med henblik på, at direktoratet kan fortsætte den nuværende praksis, foreslås det, at der i stedet står ”hvis der er gået lang tid mellem forseelserne.”

Ad pkt. 2.6.1.2, 9. afsnit (side 134)

I afsnittet henvises der afslutningsvist til straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1. Der skal vel rettelig henvises til § 51, stk. 2.

Ad pkt. 2.6.3., 3. afsnit (side 137)

3. afsnit har følgende ordlyd:

”Der vil i den forbindelse blive fastsat en undtagelse, hvorefter fratagelse af muligheden for at kunne meddeles tilladelse til udgang vil skulle ske i et kortere tidsrum i tilfælde, hvor fratagelse af muligheden for tilladelse til udgang i 6 måneder vil være uforholdsmæssig, herunder hvor den indsatte alene skal afsone en fængselsstraf af en varighed tæt på 6 måneder.”

Direktoratet skal bemærke, at det ud fra det anførte i det citerede afsnit umiddelbart synes forudsat, at der kun i forhold til dømte med en straf af fængsel tæt på 6 måneder vil kunne ske fratagelse af muligheden for udgang i et kortere tidsrum end den fulde indsættelsestid. Det er således uklart, hvad der skal gælde, hvis længden af indsættelsestiden er f.eks. 3, 4 eller 5 måneder. Direktoratet skal foreslå, at det tydeliggøres i ovenstående afsnit.

Ad pkt. 2.6.3., 8. og 9. afsnit (side 137 og 138)

Direktoratets skal bemærke, at første sætning i 9. afsnit ses at være en gentagelse af 8. afsnit. Det kan derfor overvejes at tilrette de pågældende afsnit.

Ad pkt. 2.6.3., sidste afsnit (side 138)

I afsnittet henvises der bl.a. til lovforslagets § 1, nr. 5 og 7. Der skal vel rettelig henvises til § 1, nr. 7 og 9.

Ad punkt 2.7.3., Den foreslåede ordning, side 142

Om kompetencen til at træffe afgørelse om udstationering efter § 50 a henvises til direktoratets bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 8 (§ 50 a) ovenfor.

Ad punkt 2.7.3.5. afsnit, side 143

Det fremgår af afsnittet, at de foreslåede bestemmelser ”forudsættes anvendt i lyset af de kapacitetsmæssige forhold i kriminalforsorgen. Udstationering til udslusningsfængsel forudsætter således, at der er den fornødne kapacitet i et af kriminalforsorgens udslusningsfængsler”.

Direktoratet har i præhøringsfasen (ved mail af 7. februar 2022) foreslået, at der i ikrafttrædelsesbestemmelsen (nu § 13) bliver taget højde for følgende:

”Det bemærkes, at udstationering til udslusningsfængslerne forudsætter etablering og drift af ca. 63 yderligere pladser i udslusningsfængsler, hvis størrelse og placering kriminalforsorgen er ved at afklare.

Der vil således være en periode efter ikrafttrædelse af loven, hvor dømte - af kapacitetsmæssige årsager - ikke vil kunne udstationeres til udslusningsfængslerne, og dermed fortsat vil skulle afsone i de almindelige åbne og lukkede fængsler.

Kriminalforsorgen forventer, at der i løbet af 1. kvartal 2023 er etableret og idriftsat en række udslusningsfængselspladser, som kan imødekomme en stor del af kapacitetsbehovet og dermed muliggøre udstationering i større omfang.

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at estimere det præcise omfang af denne belægsforskydning.



Den samlede etablering af alle nye udslusningsfængsler forventes fortsat etableret og idriftsat i 3. kvartal 2023. Det skal dog bemærkes, at etableringen afhænger af en række forhold, som kriminalforsorgen ikke fuldt ud kan kontrollere. Det forventede idriftsættelsestidspunkt er derfor behæftet med en vis usikkerhed."

Vi går ud fra, at ovenstående afsnit i de almindelige bemærkninger har relation til forbeholdet i forhold til idriftsættelsen af udslusningsfængslerne. Direktoratet vurderer det væsentligt, at forbeholdet kommer til at fremgå af ikrafttrædelsesbestemmelsen (§ 13), og at det skrives mere udførligt, jf. direktoratets mail af 7. februar 2022.

#### Ad punkt 2.8.3, side 146-147, 2. afsnit, om strammere økonomiske vilkår for udvisningsdømte

Det bemærkes, at det må antages at være usikkert, hvorvidt det er muligt at finde forsikringsudbydere, der kan tilbyde en tilstrækkelig lav præmie. Da det alene er 15 % af den tvungne opsparing, der kan anvendes til at tegne en sundhedsforsikring, må det endvidere antages, at der vil gå lang tid, før en udvisningsdømt har opsparret tilstrækkelige midler til at kunne tegne en sundhedsforsikring.

#### Ad punkt 2.9.3 (side 149)

Det fremgår, at formålet er at skabe lovhjemmel til, at der kan fastsættes regler om, at der som udgangspunkt skal ske løsladelse i starten af arbejdsugen (mandag-onsdag), og at løsladelsen i den forbindelse højest kan fremrykkes med op til 4 dage. Formålet er derudover at skabe lovhjemmel til, at der kan fastsættes regler om, at der som udgangspunkt skal ske løsladelse nærmeste forudgående onsdag, hvis løsladelsen falder på 2. påskedag.

Direktoratet bemærker hertil, at søgnehelligdage er fridage i funktionærlovens forstand (og oftest også lukkedage i banker og hos offentlige kontorer). Det drejer sig om:

- Nytårsdag
- Skærtorsdag
- Langfredag
- 2. påskedag
- St. Bededag
- Kristi Himmelfart
- 2. pinsedag
- 1. og 2. juledag

Udover ovennævnte søgnehelligdage hjemler nogle overenskomster også fridag følgende dage:

- 1. maj
- Grundlovsdag
- 24. december

Direktoratet finder, at 2. pinsedag også bør indskrives i lovforslaget som mulighed for fremrykning i mere end 4 dage på linje med 2. påskedag, da denne også falder på en mandag. I forhold til de øvrige søgnehelligdage på listen ovenfor åbner den nye 4-dages-regel op for, at løsladelse finder sted enten

mandag, tirsdag eller onsdag i tråd med det nye udgangspunkt, ligesom der er mulighed for fremrykning af løsladelsen 5 dage før jul, hvis løsladelsesdatoen falder i tidsrummet fra den 23. december til den 3. januar (juleamnesti), jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 24.

Endvidere finder direktoratet, at grundlovsdag og 1. maj bør ligestilles med 2. påskedag og 2. pinsedag, hvis de pågældende dage falder på en mandag, da grundlovsdag er banklukkedag ifølge Nationalbanken, og da mange kommuner enten helt har lukket eller lukket efter kl. 12.00 for borgerhenvendelser 1. maj. Direktoratet har i den forbindelse lagt vægt på, at formålet med flerårsaftalen for kriminalforsorgens økonomi for de kommende år i forbindelse med faste løsladelsesdage bl.a. er, at de indsatte skal have bedre mulighed for at kunne nå i banken eller kontakte kommunen umiddelbart efter løsladelsen, således at deres løsladelsessituation forberedes bedst muligt og for at undgå recidiv til ny kriminalitet.

På den baggrund vurderer direktoratet, at 2. pinsedag samt grundlovsdag og 1. maj (hvis de to sidstnævnte dage falder på en mandag) - på samme måde som den i lovforslaget omtalte 2. påskedag - også bør omfattes af muligheden for fremrykning i mere end de 4 dage, således at der kan ske løsladelse den forudgående onsdag.

#### Ad punkt 2.12.2., side 159 ff. om Politiets Efterretningstjenestes adgang til kriminalforsorgens registre og systemer

Det fremgår af lovforslagets § 1, nr. 10, at der foreslås indsat et nyt stk. 2 til § 66 b i straffuldbyrdelsesloven om, at PET kan indhente oplysninger elektronisk om indsatte direkte fra registre og systemer i kriminalforsorgen i det omfang, at indhentelsen må antages at have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Det fremgår uddybende i afsnit 2.12.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at

”Det er som udgangspunkt alene forbindelsesofficeren fra PET, der skal have direkte elektronisk adgang til kriminalforsorgens registre og systemer. Forbindelsesofficeren vil herefter i nødvendigt omfang kunne videregive de indhentede oplysninger fra kriminalforsorgens systemer internt i PET. Det er under alle omstændigheder en forudsætning, at den direkte elektroniske adgang er begrænset til få medarbejdere hos PET, som f.eks. forbindelsesofficerer i kriminalforsorgen eller lignende.”

Det fremgår videre, at

”Adgangen forudsættes afgrænset til søgning på bestemte personer eller persongrupper, der er fastsat på forhånd mellem PET og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Samtidig forudsættes det, at søgemulighederne så vidt muligt afgrænses til de pågældende personer og de dele af registre og systemer, hvor der må antages at være oplysninger af betydning for PETs opgavevaretagelse vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Endvidere forudsættes det, at der føres kontrol med de elektroniske søgninger, som de pågældende PET-medarbejdere foretager.”

Kriminalforsorgen skal generelt lægge til grund, at kriminalforsorgen med den forudsatte adgang til PET ikke får adgang til oplysninger, som PET har klassificeret efter § 1 i sikkerhedscirkulæret. I det tilfælde, at kriminalforsorgen måtte få adgang til klassificerede oplysninger, vil de skærpede regler

for bl.a. behandling af klassificerede oplysninger og sikkerhedsgodkendelse af elektroniske informationssystemer finde anvendelse og skulle efterleves af kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgen skal videre bemærke, at den forudsatte dialog mellem PET og Direktoratet for Kriminalforsorgen i de almindelige bemærkninger uundgåeligt vil føre til, at kriminalforsorgen får indsigt i, hvilke bestemte personer eller persongrupper, PET har en interesse i. På samme måde vil logningen af kriminalforsorgens systemer umiddelbart kunne give indsigt i personer af interesse for PET.

Med henblik på så vidt muligt at undgå kriminalforsorgens adgang til eventuelle klassificerede oplysninger (og generel indsigt i PETs arbejde) foreslår kriminalforsorgen, at det i de almindelige bemærkninger præciseres, at PET er ansvarlig for at sikre efterlevelse af reglerne i PET-loven, og at TET er ansvarlig for at føre kontrol med PETs adgang til og behandling af oplysninger fra kriminalforsorgens registre og systemer.

Kriminalforsorgen skal i forlængelse deraf opfordre til, at det præciseres i de almindelige bemærkninger, at PET alene har ansvaret for at afgrænse, hvilke bestemte personer eller persongrupper, PET må behandle oplysninger om (til støtte for denne præcisering kan det anføres, at forvaltningsmyndigheder efter bemærkningerne til § 4 i PET-loven ikke selv vil skulle foretage en vurdering af, om betingelserne for videregivelse til PET er opfyldt).

Kriminalforsorgen skal endelig bemærke, at kriminalforsorgen i dag ikke har mulighed for at afgrænse søgemulighederne i kriminalforsorgens registre og systemer til de bestemte personer eller persongrupper, som PET har defineret, og at en eventuel afgrænsning i forlængelse af ovenstående vil give kriminalforsorgen adgang til flere oplysninger end nødvendigt, herunder eventuelle oplysninger, der er klassificeret efter sikkerhedscirkulæret.

Kriminalforsorgen skal for god ordens skyld bemærke, at ovenstående bemærkninger også gør sig gældende for så vidt angår de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 10.

#### Ad punkt 6, side 169 om klimamæssige konsekvenser

Selv om det fremgår, at de klimamæssige konsekvenser er under afklaring, skal det for god ordens skyld bemærkes, at transport af udvisningsdømte mellem Danmark og Kosovo vil kunne have klimamæssige konsekvenser.

#### **1.3. Bemærkninger til de specielle bemærkninger:**

Generelt bemærkes, at en del af bemærkningerne til de almindelige bemærkninger også vil være relevante for de tilsvarende specielle bemærkninger, uanset at dette ikke specifikt er nævnt.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 7, s. 186-187

Der henvises til direktoratets bemærkninger til pkt. 2.6.3., 3. afsnit (side 137).

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, s. 187

Om kompetencen til at træffe afgørelse om udstationering efter § 50 a henvises til direktoratets bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 8 ovenfor.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, s. 187 (2. afsnit)

Det bemærkes, at der med lovforslaget indskrives nye bestemmelser (§ 50 a - c) i afsnittet benævnt "Udgang" i straffuldbyrdsloven (der i dag består af §§ 46 - 50). Det bemærkes i tilknytning hertil, at det fremgår af bemærkningerne, at udstationering til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol eller til udslusningsfængsel fortsat (også efter § 50 a - c) er en udgangsform.

Direktoratet skal i tilknytning hertil bemærke, at de grundlæggende betingelser for alle former for udgang (generelle udgangsformål, misbrugsrisiko og retshåndhævelse) i afsnittet "Udgang" fremgår af straffuldbyrdslovens § 46, stk. 1.

Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 46, stk. 3, at udgang ikke kan finde sted, hvis den indsatte er med i en gruppering, der er med i en banderelateret konflikt, og af § 46, stk. 4, fremgår, at udgang ikke kan finde sted, hvis den dømte inden for de sidste 3 måneder er ikendt disciplinærstraf for besiddelse af mobiltelefon.

I § 50 a er der indskrevet de grundbetingelser, der skal opfyldes for at blive udstationeret efter den nye ordning - til enten udslusningsfængsel eller med fodlænke. § 50 a adskiller sig fra de i § 46, stk. 1, nævnte grundbetingelser, idet der ikke er krav om et af de "generelle" formål med udstationeringen med fodlænke eller til udslusningsfængslet efter denne bestemmelse skal være opfyldt. Vi forstår det umiddelbart således, at der ikke er krav om, at de generelle udgangsformål nævnt i § 46, stk. 1, nr. 1 skal være opfyldt. Dette kan med fordel indskrives i bemærkningerne.

I de administrative regler vedrørende de eksisterende ordninger om udstationering med fodlænke og til pension, henvises der i forskellige sammenhænge til straffuldbyrdslovens § 46, herunder i forhold til, at de 3 grundbetingelser skal være opfyldt, samt til at der ikke kan ske udstationering i de i § 46, stk. 3 og stk. 4, nævnte tilfælde.

Direktoratet går ud fra, at udgang i form af udstationering efter § 50 a heller ikke kan finde sted i de i § 46, stk. 3, og § 46, stk. 4, nævnte tilfælde. Spørgsmålet er herefter, om der - når nu der indskrives en særskilt bestemmelse i § 50 a med særskilte betingelser for denne udgangsform - i bemærkningerne eller i selve bestemmelsen - bør indskrives, at § 46, stk. 3, og § 46, stk. 4, finder tilsvarende anvendelse (eller lignende formulering).

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, s. 187, næstsidste afsnit

Der fremgår følgende af afsnittet:

"...

*Det er ikke et krav, at den ubetingede fængselsstraf er idømt ved samme dom, når blot den samlede fængselsstraf er mere end 6 måneder. Er en person før, samtidig med eller efter idømmelsen af den fængselsstraf, som den pågældende kan udstationeres fra, idømt straf af bøde, vil en sådan bødestraf endvidere ikke afskære den pågældende fra at kunne blive udstationeret*

...".

Vi forstår første sætning i afsnittet som at vedrøre kravet i § 50 a om, at den indsatte skal være idømt mere end 6 måneders fængsel (kriminalitetskravet).

Anden sætning i afsnittet stammer fra bemærkningerne til den oprindelige fodlænkeordning (front-door), hvor man var meget restriktiv i forhold til hvilken kriminalitet, at domfældte eventuelt begik efter den dom, som man skulle afsone med fodlænke for (man ville ikke have recidivister). Vi mener ikke, at den sætning er relevant i forbindelse med etableringen af den nye udstationeringsmodel og i forbindelse med angivelsen af et straf-minimum (kriminalitetskrav).

Vi går ikke ud fra, at det forhold, at den indsatte begår ny kriminalitet og får en ny dom efter den oprindelige dom, som han er indsat for, i sig selv skal gøre, at han bliver afskåret fra at blive udstationeret. Hvis den kriminalitet, som den indsatte får dom for efterfølgende, er begået under afsoningen, så vil det - som i dag - indgå med betydelig negativ vægt i vurderingen af, hvorvidt der er en stor risiko for misbrug til, at man kan tillade en udstationering, ligesom det efter omstændighederne kan have indvirkning på vurderingen af hensynet til retshåndhævelsen (alt efter, hvilken kriminalitet der bliver begået under afsoningen). Med andre ord, hvis den indsatte begår kriminalitet under afsoningen, så vil man - også i dag - være meget påpasselig med at give den indsatte tilladelse til udgang (herunder udstationering til pension). Derudover vil ny kriminalitet under afsoning med vægt tale imod, at den indsatte ville opfylde kravet om forventelig prøveløsladelse.

Vi skal samlet set foreslå, at sætningen udgår, bl.a. fordi det ikke vedrører kriminalitetskravet (som første del af afsnittet).

Det kan i stedet overvejes, om det skal fremgå endnu mere klart i afsnittene vedrørende misbrugsrisiko og retshåndhævelsessyn (s. 188 - 189), hvilken betydning ny kriminalitet under afsoningen har for vurderingen af misbrugsrisiko og hensynet til retshåndhævelsen og derved for muligheden for udstationering efter § 50 a.

#### Ad lovforslagets specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, side 189, 6. afsnit

Følgende fremgår:

*”Der ligger for det andet en betingelse om, at der skal være en forventning om, at den indsatte vil opfylde betingelserne for prøveløsladelse. Denne betingelse skal være opfyldt i hele udstationeringsperioden. Indsatte, som forventes løsladt på endt straf, fordi prøveløsladelse skønnes utilrådelig, vil ikke kunne udstationeres”.*

Vi skal foreslå, at der efter ordet ”udstationeres” til sidst i afsnittet indskrives følgende ”efter bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 50 a”. Dette for at understrege, at det ikke er hensigten med de nye regler, at indsatte skal løslades efter endt straf, og ikke længere skal kunne udstationeres til udslyningsfængsel eller med fodlænke efter de allerede gældende regler.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, s. 189 (6. - 8. afsnit (forventelig prøveløsladelse)

1.

Afsnit 6 - 8 på side 189 vedrører kravet i § 50 a, stk. 2, om at der skal være en forventning om, at den indsatte vil opfylde betingelserne for prøveløsladelse.

Det fremgår bl.a., at denne betingelse skal være opfyldt i hele udstationeringsperioden. I tilknytning hertil fremgår det, at den indsatte dog fortsat vil opfylde betingelserne for udstationering, hvis den

indsatte i udstationeringsperioden *uden skyld* (vores fremhævning) ophører med at opfylde betingelserne for prøveløsladelse, selvom udstationeringsperioden derved vil blive udstrakt til mere end 8 måneder.

Direktoratet skal foreslå, at det også kommer til at fremgå eksplicit, hvad der gælder, hvis den indsatte selv er skyld i, at betingelserne om prøveløsladelse under udstationeringen ikke længere er opfyldt. Vi går ud fra, at der i disse tilfælde skal ske tilbagekaldelse af tilladelsen til udstationering, og at den indsatte tilbageføres til et åbent eller lukket fængsel.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, s. 190 (2. sidste afsnit)

Heraf fremgår følgende:

*Dette skyldes, at der i boligen skal installeres elektronisk overvågningsudstyr, ligesom den overvågning og kontrol, der vil finde sted i udstationeringsperioden, **bl.a.** består i uanmeldte kontrolbesøg på bopælen. Disse foranstaltninger nødvendiggør, at kriminalforsorgen har adgang til den dømtes bopæl.*

Direktoratet skal foreslå, at "bl.a." flyttes som vist oven for med rød skrift, idet overvågning og kontrol består af andre elementer end uanmeldte kontrol- og tilsynsbesøg på bopælen. Det drejer sig f.eks. om telefonopringninger, kontaktpersonordning på beskæftigelsesstedet samt ugentlig telefonisk kontrol af beskæftigelsesstedet.

Følgende fremgår:

*Dømte, der udstationeres til udslusningsfængsel, vil med den foreslåede ordning som udgangspunkt blive undergivet de samme regler, som gælder for åbent fængsel (fængselsvilkår) i den første halvdel af udstationeringen, mens de i den sidste halvdel af udstationeringsperioden **typisk** vil være undergivet de regler for udgang, der gælder for udslusningsfængslet (svarende til de gældende pensionsvilkår).*

Vi skal foreslå, at der indskrives et "typisk", som anført ovenfor med rødt. På den måde bliver det mere tydeligt, at det også beror på en konkret vurdering, hvilke vilkår den pågældende skal undergives under den sidste del af udstationeringen. Det bemærkes, at der i et efterfølgende afsnit vedrørende vilkårene for udslusning med fodlænke også er indskrevet et "typisk". De to afsnit vil således blive mere ens.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 1, nr. 9, s. 192-193

Direktoratet skal foreslå, at 4. afsnit affattes som følger (ændringer indsat med track changes):

"Den foreslåede § 53, stk. 3, 4. pkt., vil - hvis lovforslaget vedtages - medføre, at der fastsættes regler i besøgsbekendtgørelsen om forbud mod besøg i et tidsrum af op til 3 måneder fra indsættelsen, hvis den indsatte er udeblevet efter tilsigelse til afsoning uden lovlig grund."

5. afsnit er indholdsmæssigt mere eller mindre en gentagelse af 4. afsnit. Direktoratet skal derfor foreslå, at enten 4. eller 5. afsnit slettes for at undgå "dobbelt-konfekt".

I 6. og 8. afsnit fremgår det endvidere begge steder, at der vil blive fastsat regler om, at begrænsningen ikke vil gælde for besøg fra den indsatte nærtstående.

Direktoratet skal foreslå, at sætningen herom i 8. afsnit slettes.

Ad de specielle bemærkninger til § 2, nr. 19, side 204

Samme bemærkninger som til punkt 2.9.3. i de almindelige bemærkninger.

Ad de specielle bemærkninger til § 11, nr. 12, s. 237-238

Såfremt direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 12, imødekommes, bør de specielle bemærkninger tilrettes i overensstemmelse hermed. Der henvises til direktoratets bemærkninger til § 11, nr. 12.

Ad de specielle bemærkninger til § 11, nr. 13, s. 238-239

Såfremt direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 14, vedrørende placering af afgørelseskompetencen imødekommes, skal de specielle bemærkninger til lovforslagets § 11, nr. 13, tilrettes i overensstemmelse hermed.

Ad de specielle bemærkninger til § 11, nr. 14, s. 239-241

Såfremt direktoratets bemærkninger til lovudkastets § 11, nr. 14, vedrørende placering af afgørelseskompetencen imødekommes, skal de specielle bemærkninger til lovforslagets § 11, nr. 14, tilrettes i overensstemmelse hermed, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, at det er den relevante udlændingemyndighed, der træffer afgørelse om optagelse af fingeraftryk/personfotografi, men at det er kriminalforsorgen, der efter anmodning udmønter den pågældende afgørelse, herunder om nødvendigt ved anvendelse af magt.

Som tidligere anført kan kriminalforsorgens personale endvidere alene anvende magt over for indsatte i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 62. I tråd med direktoratets bemærkninger ovenfor til lovudkastets § 11, nr. 14, finder direktoratet endvidere, at de specielle bemærkninger til § 11, nr. 14, skal indeholde en udtrykkelig omtale af, at kriminalforsorgens eventuelle magtanvendelse skal ske i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 62. Det bemærkes i den forbindelse, at følgende bl.a. fremgår af 11. afsnit i de specielle bemærkninger til § 11, nr. 14 (side 240, sidste afsnit), i det foreliggende lovudkast:

”Den danske institutionsleder vil være ansvarlig for, at magtanvendelsen sker i overensstemmelse med dansk lovgivning samt Danmarks internationale forpligtelser. (..)”

Efter direktoratets vurdering er det således ikke tilstrækkeligt, at det alene anføres, at magtanvendelsen skal ske ”i overensstemmelse med dansk lovgivning samt Danmarks internationale forpligtelser”.

Der henvises i øvrigt til det tidligere anførte om, at der med den foreslåede bestemmelse vil ske overdragelse af en opgave, som i Danmark varetages af udlændingemyndighederne og politiet, til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås tydeliggjort i lovbemærkningerne.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 12, nr. 2, s. 249-252

Af 12. afsnit i de specielle bemærkninger til § 12, nr. 2, fremgår det bl.a., at "Kriminalforsorgen vil således kunne bistå Hjemrejsestyrelsen ved transport af frihedsberøvede udlændinge på kosovarisk territorium. (..)"

Direktoratet skal henviser til det anførte til pkt. 2.1.9.3., 4.-5. afsnit (side 66) og de øvrige bemærkninger i nærværende høringsvar vedrørende transportopgaven på kosovarisk territorium.

Såfremt direktoratets bemærkninger til lovforslagets § 12, nr. 2, imødekommes, jf. ovenfor, skal de specielle bemærkninger til § 12, nr. 2, tilrettes i overensstemmelse hermed.

Der henvises i øvrigt til det tidligere anførte om, at der med den foreslåede bestemmelse vil ske overdragelse af en opgave, som i Danmark varetages af udlændingemyndighederne/politiet, til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente. Denne forskubning af kompetence igennem flere led foreslås tydeliggjort i lovbemærkningerne.

#### Ad de specielle bemærkninger til § 13 (s. 252, næstsidste afsnit)

Der refereres i bemærkningerne til, at der i § 13, stk. 2, fremgår, at den foreslåede § 1, nr. 8 - 16, og § 3, nr. 3 - 5, træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse.

Det fremgår imidlertid af § 13, stk. 2, at det er den foreslåede § 11, nr. 11 - 18, og § 3, nr. 3 - 6, der træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse.

Vi skal foreslå, at bemærkningerne tilrettes, så de er i overensstemmelse med ordlyden af § 13, stk. 2.

#### 1.4. Øvrige bemærkninger

Direktoratet skal henlede opmærksomheden på, at der i lovudkastet ikke er taget stilling til, om ordningen vedrørende straksudsendelse med deraf følgende strafafbrydelse, jf. straffuldbydelseslovens § 75 a, samt eventuel genoptagelse af straffuldbydelsen, hvis en udlænding, der har fået afbrudt straffuldbydelsen, jf. § 75 a, stk. 1, på ny uden lovligt grundlag opholder sig her i landet inden for 5 år efter gennemførelsen af udsendelsen, jf. straffuldbydelseslovens § 77, stk. 2, også skal gælde i Kosovo.

Direktoratet går umiddelbart ud fra, at ordningen også skal gælde i Kosovo, men direktoratet skal foreslå, at der under alle omstændigheder tages udtrykkeligt stilling til dette i lovudkastet.

Direktoratet er i øvrigt bekendt med, at Udlændinge- og Integrationsministeriet primo marts 2022 har sendt et udkast til lovforslag i høring, som bl.a. indeholder forslag til ændring af straffuldbydelseslovens § 75 a, stk. 1, og § 77, stk. 2.



Justitsministeriet,  
Straffuldbyardelseskontoret

Ved mail af 3. marts 2022 har Justitsministeriet hørt Dommerforeningen om udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårssaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)

Dommerforeningen har drøftet det omfattende lovudkast på et bestyrelsesmøde.

Lovudkastet indeholder en lovpakke, der skal implementere en række initiativer i flerårssaftalen om Kriminalforsorgens økonomi 2022-2025.

Dommerforeningen har alene bemærkninger til den del af lovudkastet, der vedrører leje af fængselspladser i Kosovo.

Spørgsmålet om etablering af danske afsoningspladser i udlandet er af udpræget politisk karakter og giver som sådan ikke Dommerforeningen anledning til bemærkninger. Det gør derimod de foreslåede regler om domstolsprøvelse af administrative afgørelser fra afsoningsinstitutionen i Kosovo.

Det fremgår således af bemærkningerne til lovforslagsudkastet, at de afgørelser, som efter straffuldbyardelseslovens § 112 kan indbringes for domstolene, er afgørelser, *"som har lighed med straffesager eller i øvrigt har særlig indgribende betydning for den indsatte"*. Dette omfatter bl.a. afgørelser om straffe i mere end 7 dage eller om nægtelse af prøveløsladelse. Efter de nugældende regler behandles sådanne sager som udgangspunkt på skriftligt grundlag, men retten kan – hvis det er nødvendigt for sagens oplysning – bestemme at der skal ske mundtlig behandling, herunder afhøring af den dømte og af vidner. Efter forslaget skal sager vedrørende afsoningsinstitutionen i Kosovo alene kunne indbringes for Københavns Byret.

De sager, som efter lovudkastet foreslås behandlet via telekommunikation med billede, er sager, som en domstol (fremover Københavns Byret) allerede har vurderet, har en sådan karakter eller betydning, at der er behov for at høre de involverede parter direkte. Da der i sådanne sager ofte består et modsætningsforhold mellem den dømte og afsoningsinstitutionen, som samtidig skal stå for videokommunikationen, må det formodes, at retten i mange tilfælde vil finde det betænkeligt at afvikle et retsmøde på denne måde. Der vil, som fremhævet af Københavns Byret i blandt andet sager om straffeceller ofte være behov for en egentlig bevisvurdering, hvor blandt andet den domfældte og kosovoalbanske fængselsfunktionær må forventes at skulle afgive forklaring. En sådan bevisvurdering må af retssikkerhedsmæssige grunde ofte forudsætte personligt fremmøde i retten.

Det er en judiciel afgørelse, om der skal ske personligt fremmøde i retten, og det må forventes, at der kan være en række situationer, hvor dommeren skønner, at omstændighederne omkring bevisførelsen ikke har en så betryggende karakter, at telekommunikation med billede kan anvendes. Dommerforeningen finder det væsentligt at understrege, at denne vurdering efter lovudkastet og bemærkningerne fortsat ligger hos retten. Dette vil navnlig kunne være tilfældet, hvis den dømtes advokat - som foreslået - ikke er tilstede sammen med den dømte eller har haft mulighed for at mødes med denne. Det kan derfor fremstå som usikkert, i hvilket omfang den foreslåede ordning reelt vil finde anvendelse.

Det omtales ikke nærmere i lovforslagsudkastet, men det må – af hensyn til tilliden til kommunikationens integritet – antages, at den teleforbindelse, der i givet fald skal anvendes, skal leve op til de krav, der

fremgår af retsplejelovens § 192, og som gælder for retsmøder, hvor der skal ske afhøring af vidner eller af sigtede/tiltalte. Dette kan med fordel omtales direkte i loven eller eventuelt i bemærkningerne hertil.

Efter straffuldbyrdslovens § 115, stk. 2, kan retten beskikke en advokat for den dømte, hvis det findes fornødent. Det må i den forbindelse anses for sædvanligt, at advokaten har mulighed for at mødes med sin klient, hvis det er relevant. Ud over den foreslåede mulighed for at beskikkede advokater kan deltage i retsmøder under anvendelse af telekommunikation med billede, omtaler lovforslagsudkastet imidlertid ikke nærmere advokaternes kontakt til deres klienter. Lovforslagsudkastets bemærkninger om at ville begrænse det *"uforholdsmæssige ressourceforbrug ved at transportere den dømte til et retsmøde i Danmark"* står derfor i kontrast til det ressourceforbrug, der vil kunne være forbundet med beskikkede advokaters besøg hos dømte i afsoningsinstitutionen i Kosovo. Det bør derfor overvejes, om hensigten er, at sådanne dømtes adgang til advokatbistand skal være anderledes end for dømte, der afsoner i Danmark. Hvis dette er tilfældet, bør det fremgå udtrykkeligt af loven.

Det bemærkes i den forbindelse, at den indsattes adgang til advokatbistand er af så væsentlig, retsikkerhedsmæssig betydning, at en indskrænkning heri ikke bør ske administrativt i medfør af den foreslåede bemyndigelsesregel, hvorefter justitsministeren skal kunne fastsætte regler om fravigelse af straffuldbyrdsloven, men direkte ved lov.

Dommerforeningen er bekendt med Københavns Byrets svar på høringsen og kan henholde sig til det.

Lovudkastet givet i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

**Mikael Sjöberg**

Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening  
Direkte: + 45 99 68 65 01/ + 45 21 66 18 49



**DEN DANSKE  
DOMMERFORENING**



Justitsministeriet  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

6. april 2022

Sendt pr. mail til [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk),  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

Dok.nr.: 22/04625-20  
Sagsbehandler: Sophia Riazi  
Mail: [SORI@domstolsstyrelsen.dk](mailto:SORI@domstolsstyrelsen.dk)

## Domstolsstyrelsens hørings svar

Justitsministeriet har ved mail af 3. marts 2022 anmodet Domstolsstyrelsen om en udtalelse til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel mv.)

Domstolsstyrelsen har i den anledning følgende bemærkninger:

Domstolsstyrelsen er bekendt med hørings svarene fra Københavns Byret, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Domstolsstyrelsen har noteret sig vurderingen fra Københavns Byret af merudgifterne forbundet med lovudkastet.

Udgifterne forbundet med ½ ekstra dommer og en kontorfuldmægtig anslås ud fra oplysninger om gennemsnitslønninger til ca. 1,2 mio. kr. årligt inkl. et øvrig drift overhead på 30 pct.

Med venlig hilsen

Laila Lindemark

**From:** DEP Høringer <hoeringer@em.dk>  
**Sent:** 31-03-2022 09:29:35 (UTC +02)  
**To:** Mikkel Hartz Reenberg <mir@jm.dk>; fStraffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <kera@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>  
**Subject:** EMs høringssvar: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200 (EM Id nr.: 467518)

Til Justitsministeriet

Erhvervsministeriet har følgende bemærkninger til den fremsendte høring.

Erhvervsstyrelsen har bidraget til nedenstående del af ministeriets høringssvar:

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har modtaget lovforslaget i høring.

OBR har følgende vurdering af forslagets administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### **Administrative konsekvenser**

OBR har følgende bemærkninger om de administrative konsekvenser for erhvervslivet.

OBR vurderer, at lovforslaget medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. Disse konsekvenser vurderes at være under 4 mio. kr., hvorfor de ikke kvantificeres nærmere.

OBR minder om, at udkast til erhvervsrettet regulering, jf. Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger bør sendes i høring hos OBR så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring. OBR skal således vurdere de administrative konsekvenser for erhvervslivet. Erhvervsrettet regulering sendes i præhøring hos OBR via [letbyrder@erst.dk](mailto:letbyrder@erst.dk).

Det noteres, at høringen også er blevet sendt til følgende af Erhvervsministeriets styrelser: Finanstilsynet.

Med venlig hilsen



**NIELS ASLAK KORKEANIEMI-LEHTONEN (EM-DEP)**

Direktionssekretær  
DEP Høringer

Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K  
hoeringer@em.dk  
Tlf. 33 92 33 50  
Mobil +45 91 33 70 27



EAN 5798000026001

---

Erhvervsministeriet er ansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, vi modtager om dig. Du kan læse mere om, hvordan vi behandler dine personoplysninger på vores hjemmeside [em.dk/privatlivspolitik](https://em.dk/privatlivspolitik).

Erhvervsministeriet gør opmærksom på, at denne e-mail og eventuelle vedhæftede filer er fortrolige. Hvis du ikke er den tilsigtede modtager, bedes du straks underrette afsenderen ved at besvare denne e-mail og derefter slette e-mailen. Hvis du har modtaget denne e-mail ved en fejl, skal vi gøre klart, at enhver form for kopiering, offentliggørelse eller distribution af denne e-mail kan være ulovlig.

---

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITS MINISTERIET

Straffuldbyrdelseskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Familieretshuset  
Storetorv 10  
6200 Aabenraa

Telefon: 7256 7000  
Skriv til os via [borger.dk](mailto:borger.dk)  
[www.familieretshuset.dk](http://www.familieretshuset.dk)

EAN-Nr. 5798000362222

**Svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200**

Da de foreslåede ændringer falder udenfor Familieretshusets ressort, har Familieretshuset ikke bemærkninger.

Med venlig hilsen



Morten E. Snitker  
Juridisk chef

**Dato:** 08-03-2022

**Direktion**

**Sagsnr.:**  
2022-21995

**Sagsbehandler:**  
Lisbeth Graugaard

**From:** Finanstilsynet - Ministerbetjening <ministerbetjening@ftnet.dk>  
**Sent:** 04-03-2022 08:54:04 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdeleskontoret (951s72) <Straffuldbyrdeleskontoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <keram@jm.dk>; Mikkel Hartz Reenberg <mir@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>  
**Cc:** Ministerbetjening (FT) <Ministerbetjening@FTNET.DK>  
**Subject:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Kære jer

Finanstilsynet har ikke nogle bemærkninger til dette høringsforslag.

Med venlig hilsen

**Natasha Holsøe Dunkcer**

Fuldmægtig  
Kontoret for EU-sager, Ledelses- og Ministerbetjening



Århusgade 110, 2100 København Ø  
Tlf.: +45 33 55 82 82 / Fax: +45 33 55 82 00  
Direkte tlf.: +45 61 93 07 40  
<mailto:NDUN@ftnet.dk>  
[www.finanstilsynet.dk](http://www.finanstilsynet.dk)

---

Finanstilsynet er ansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, vi modtager om dig. Du kan læse mere om, hvordan vi behandler dine personoplysninger på vores hjemmeside <https://www.finanstilsynet.dk/Kontakt/Privatlivspolitik>

Finanstilsynet gør opmærksom på, at denne e-mail og eventuelle vedhæftede filer er fortrolige. Hvis du har modtaget denne mail ved en fejl, bedes du straks oplyse Finanstilsynet herom ved at besvare denne e-mail og derefter slette e-mailen. Vi gør opmærksom på, at hvis du har modtaget denne e-mail ved en fejl, kan enhver form for kopiering, offentliggørelse eller distribution af denne e-mail være ulovlig.

---

**Fra:** SEKO5-Postkasse <SEKO5-Postkasse@FTNET.DK>

**Sendt:** 4. marts 2022 08:23

**Til:** Ministerbetjening (FT) <Ministerbetjening@FTNET.DK>

**Emne:** MINISTERBETJENING - VS: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Mvh Bente

Bente I. Johansen / BIJ

5. sal / ELM

Tlf. 33 55 84 27

---

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITS MINISTERIET

Straffuldbyrdelseskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Sendt pr. mail: straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk,  
kera@jm.dk, mir@jm.dk og maha@jm.dk

Dato: 31. marts 2022  
J.nr.: 22/036071-007  
Sagsbehandler: sels

Justitsministeriet har ved e-mail af 4. marts 2022 anmodet Flygtningenævnet om bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)

Det fremgår af lovforslagets § 11, nr. 19, og af bemærkningerne hertil (indsættelse af et nyt stykke 10 i udlændingelovens § 56), at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte regler om, at Flygtningenævnets mundtlige behandling af en klage over en afgørelse truffet vedrørende en udlænding, der afsoner en fængselsstraf i udlandet, skal foregå i det land, hvor udlændingen afsoner.

Flygtningenævnet kan tilslutte sig det anførte i bemærkningerne vedrørende lovforslagets § 11, nr. 19, hvoraf det fremgår, at der er principielle såvel som praktiske hensyn, som taler for, at afviklingen af mundtlige nævnsmøder skal foregå i Danmark.

Flygtningenævnet kan derimod ikke tilslutte sig lovforslagets § 11, nr. 19, hvorefter ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at Flygtningenævnets mundtlige nævnsmøder i konkrete sager skal foregå i udlandet.

Flygtningenævnet har således følgende bemærkninger til den del af lovforslaget:

Det er i bemærkningerne anført, at Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ, der udøver myndighed i Danmark, og at nævnet selv fastsætter sin forretningsorden. Flygtningenævnet bemærker i den forbindelse, at det efter nævnets opfattelse er principielt uheldigt, at der med lovforslaget tillægges ministeren kompetence til at fastsætte regler om, at afviklingen af mundtlige nævnsmøder i konkrete sager skal foregå i udlandet. Nævnet finder det grundlæggende uhensigtsmæssigt, at Flygtningenævnet i givet fald vil skulle udøve myndighed uden for rigets grænser. Det er således i udlændingeloven forudsat, at nævnet som et særligt sagkyndigt domstolslignende organ udøver myndighed i Danmark. Der ses ikke i lovforslaget at være anført grunde til at fravige denne helt grundlæggende ordening. Det bemærkes i den forbindelse, at det med lovforslaget synes forudsat, at danske domstole fortsat skal behandle sager efter udlændingelovens § 50 i Danmark, uanset at udlændingen afsoner fængselsstraf i udlandet. Det forekommer i forlængelse heraf vanskeligt at se baggrunden for, at der skal være forskel på den geografiske placering

af domstolenes og Flygtningenævnets sagsbehandling i sager vedrørende de pågældende udlændinge.

Derudover er det efter Flygtningenævnets opfattelse betænkeligt, at der med lovforslaget tillægges udlændinge- og integrationsministeren en kompetence til at fravige udlændingelovens almindelige ordning og Flygtningenævnets forretningsorden.

Det er således nævnets opfattelse, at nærmere bestemmelser om Flygtningenævnets behandling af konkrete sager, herunder hvor nævnsmøderne skal afvikles geografisk, reguleres mere hensigtsmæssigt gennem direkte normerende lovbestemmelser for nævnets sagsbehandling og gennem regler fastsat af nævnet selv i forretningsordenen om den praktiske sagsafvikling.

Hertil kommer, at de i bemærkningerne anførte mere generelle hensyn, der efter forslaget kan begrunde, at nævnets sagsbehandling henlægges til udlandet, herunder hensynet til ressourceforbrug og effektiv afvikling af sager, er hensyn, som Flygtningenævnet i forvejen er meget opmærksomt på i nævnets planlægning og afvikling af sager, herunder navnlig i sager vedrørende udlændinge, der er frihedsberøvet.

Hensynet til sikring af en effektiv og smidig afvikling af sager vedrørende udlændinge, der afsoner i udlandet, bør således også fremadrettet være et anliggende, der i første række varetages af Flygtningenævnet.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2021-4000-0200.

P. N. V.

Ib Hounsgaard Trabjerg



Torsdag den 31. marts 2022.

Justitsministeriet

E-mail: [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk), [kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

Sagsnr. 2021-4000-0200

### **Høring: Udkast til lovforslag som opfølgning på flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2022-2025.**

Den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsete indsender hermed sine bemærkninger til forslag til høringen om lovforslag som opfølgning på den indgåede flerårsaftale for Kriminalforsorgen.

### **Forsete anbefaler varmt ændringerne mht. udstationering til bopælen (§1, nr. 8), sagsomkostninger (§4-5) og reduktion af brug af strafcelle (§70 stk. 1).**

Derudover bemærker Forsete, at flerårsaftalen rummer flere prisværdige ønsker, som lovforslaget ikke imødekommer eller direkte modvirker.

Flerårsaftalen sigter således mod at nedbringe overbelægningen af fængslerne og det pres, det medfører på indsatte og ansatte. **Det menneskeretligt prekære, omkostningstunge og administrativt besværlige initiativ med leje af fængselspladser i Kosovo frarådes.** Den nødvendige kapacitet kan tilvejebringes ved at ruste flere korttidsdømte til fodlænke samt ved øget brug af prøveløsladelse. Derudover går der lang tid før lejeaftalen kan aflaste fængslerne, og den indebærer mange risici, som kan forventes at udskyde dette yderligere. Hvis Folketinget vælger at gennemføre lejeaftalen, finder Forsete, at Folketinget bør bevare en tæt kontrol med og opfølgning på hvilke regler, der fraviges i Kosovo samt at ordningen monitoreres tæt.

Forsete støtter varmt ambitionen om mere effektiv og gennemskuelig disciplinærstraf med bedre proportionalitet. **Lovforslaget kan imidlertid ventes at skabe det modsatte: Indførelse af nye sanktioner, der direkte modvirker positiv udvikling hos en indsat og som kan kombineres til et stort antal uigennemskuelige sanktioner samt indførelse af progression i sanktionsvalget kan ikke andet end skabe problemer.** Sanktionsforslagene er ikke funderet i fængselsfaglig viden eller forskning; i stedet lader de til at være grebet ud af luften ud fra tanker om, hvor ondt sanktionerne kan gøre på indsatte. Skærpelse af straffen for hver tredje disciplinære forseelse uden reel forældelse er en nydannelse, der ikke kan andet end at øge strafmængden betydeligt og tage håbet om en kriminalitetsfri tilværelse fra den indsatte.

Forsete anbefaler, at man nedsætter et hurtigt arbejdende udvalg med fagfolk, der får til opgave at fortsætte praktikerudvalgets arbejde og stille forslag til et nyt disciplinærsystem inden for flerårsaftalens rammer.

På de følgende sider findes Forsetes kommentarer til de enkelte dele af lovforslaget.

Med venlig hilsen

Annette Esdorf  
tidl. straffuldbyrdelsesdirektør  
bestyrelsesmedlem

Bodil Philip  
tidl. fængselsinspektør  
bestyrelsesmedlem

Anne Okkels Birk  
kriminolog  
bestyrelsesmedlem

Forsetes bemærkninger til delelementer af udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022 – 2025) findes på de følgende sider:

1. Leje af fængselspladser i Kosovo (lovforslagets § 1, nr. 2).....	2
1.1. Løsning af den akutte kapacitetsmangel.....	2
1.2. Forholdet til EMRK art. 8 om retten til familieliv. ....	4
1.3. Forholdet til EMRK art. 3 og EMD om forbud mod tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.....	5
1.4. Monitorering og evaluering af ordningen .....	5
1. 5. Øvrige bemærkninger.....	6
2. Særregel om tegning af privat sundhedsforsikring (lovforslagets § 1, nr. 5 og 6). ....	6
3. Ændring af disciplinærstraffe (lovforslagets §1, nr. 12 – 18). ....	7
3.1. Praktikerudvalgets vurdering .....	8
3.2. Fængselsbetjentenes mulighed for at udøve deres faglige skøn.....	9
3.3. Antal reaktionsmuligheder.....	9
3.4. Proportionalitet og effekt i disciplinærstraffesystemet.....	10
3.5. Valg af disciplinærstraffe.....	11
3.6. Forsetes bemærkninger til de enkelte disciplinærstraffe .....	11
4. Samfundstjeneste i private virksomheder (lovforslagets § 1, nr. 20). ....	13

## 1. Leje af fængselspladser i Kosovo (lovforslagets § 1, nr. 2).

### 1.1. Løsning af den akutte kapacitetsmangel.

Det fremgår af lovforslaget s. 25, at hensigten med leje af fængselspladser i Kosovo er ”at muliggøre en forøgelse af kriminalforsorgens kapacitet, uden at det påvirker bemandingssituationen i Danmark i væsentlig grad.”

Forsete er enig i, at der er behov for at løse den akutte pladsmangel i fængslerne, navnlig for at undgå overbelægning, og er også enig i at dette bør ske uden at belaste den akutte mangel på fængselsbetjente.

Forsete mener imidlertid, at leje af fængselspladser i udlandet er en uforholdsmæssig dyr og logistisk uhyre kompliceret løsning, som vil indebære store regeltilpasninger på en række ministerområder, alt sammen for et begrænset antal personer og for en ukendt tidsperiode.

Pladserne vil endvidere tidligst kunne tages i brug i begyndelsen af 2023 – en tidshorisont, der endog må anses for usikker med de forudsatte regeltilpasninger, ombygninger af fængslet, uddannelse af det lokale personale mv. Hertil kommer, at det må anses tvivlsomt, hvor høj en kapacitetsudnyttelse, der vil kunne opnås, når de indsatte skal transporteres over lang afstand til og fra fængslet.

Det forudsættes, at forholdene for domfældte, der skal afsone i Kosovo, grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler, og at udlændinge- og hjemrejselovens retlige rammer for asylbehandling og udsendelse også gælder for indsatte i Kosovo, jfr. lovbemærkningerne s. 19.

Skal denne forudsætning opfyldes, kræver det, at indsatte i Kosovo på lige fod med andre kan få deres asylsager behandlet og udvisningsdomme prøvet, jfr. udlændingelovens § 50 stk. 1. Dette vil kræve advokatbistand og i en del tilfælde foretræde for myndigheder i Danmark. Dertil kommer, at indsatte, der ikke kan hjemsendes umiddelbart efter løsladelsen, vil skulle tilbageføres til Danmark, medmindre betingelserne for varetægtsfængsling er til stede. Sker varetægtsfængsling vil det skulle ske efter udlændingelovens bestemmelser og på særlig afdeling jfr. UNHCR, Detention Guidelines fra 2012.

Samlet vil den foreslåede ordning kræve en del rejsevirkosomhed og problemer med udnyttelse af pladser.

Generelt er det Forsetes opfattelse, at det er et dårligt signal under den aktuelle klimakrise at leje fængselspladser i udlandet, som vil indebære et stort antal flyvninger til transport af dømte til og fra afsoning i fængslet, til fremstilling for Flygtningenævnet (jf. lovforslaget s. 28), til sundhedsbehandling (der som udgangspunkt vil skulle ske i Danmark, jf. lovforslaget s. 27) mv. og til at gennemføre besøg og udgang, i det omfang dette overhovedet lader sig gøre, jf. nedenfor.

Forsete finder, at det akutte kapacitetsproblem ville kunne løses væsentligt billigere og langt hurtigere via andre initiativer.

En mulighed er at få flere korttidsdømte rustet til at afsone i fodlænke. I 2020 havde 1/3 af de nyindsatte i fængslerne (1485 personer) en dom på under 4 måneder. En del af disse ville utvivlsomt kunne afsone i hjemmet med fodlænke, hvis man øgede fokus på at få dem til at ansøge og for nogens vedkommende hjælp dem med relevant behandling, som kunne gøre dem egnede til at afsone i fodlænke. Dermed ville man samtidig kunne undgå de negative sociale følger af et fængselsophold og en negativ påvirkning fra mere kriminelle medindsatte.

En anden oplagt mulighed for hurtigt at frigøre fængselspladser vil være at prøveløslade flere, evt. med vilkår om samfundstjeneste eller fodlænke. Andelen af indsatte, der fik afslag på prøveløsladelse efter at have afsonet 2/3 af straffen, er gennem de seneste år steget fra 26% (2015) til 40% (2020). Dette er sket, uden at der ligger en folketingsbeslutning bag, og til trods for at straffeloven forudsætter, at løsladelse efter afsoning af 2/3 af straffen er det normale led i en straffafsoning. Et sådant initiativ vil kunne frigøre mange pladser og vil kunne gennemføres her og nu ved en justering af praksis.

*- Forsete kan ikke anbefale, at der lejes fængselspladser i Kosovo*

*- Forsete skal anbefale, at kriminalforsorgens belæg nedbringes ved at flere korttidsdømte afsoner i fodlænke og at flere prøveløslades. (Forslagene kræver ikke lovændringer)*

## 1.2. Forholdet til EMRK art. 8 om retten til familieliv.

Med hensyn til klientellet i fængslet i Kosovo er det forudsat, at dette alene skal bestå af udvisningsdømte fra lande uden for EU og EØS, og at de dømte efter afsoning af straffen i videst muligt omfang skal udsendes direkte fra fængslet i Kosovo til deres hjemland. Det er tillige forudsat, at dømte uden børn vil blive placeret i fængslet forud for dømte, der har børn i Danmark. Heri ligger en forudsætning om, at dømte vil kunne placeres i fængslet i Kosovo, uagtet at de har børn i Danmark. Der vil i hvert enkelt tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for afsoning i Kosovo.

Lovforslaget forudsætter, at "Da der er tale om udvisningsdømte, hvor domstolene på tidspunktet for dommen har vurderet, at det er muligt at udvise den pågældende inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til privatliv og familieliv efter EMRK's artikel 8, må det antages, at der som udgangspunkt vil kunne ske overførsel til afsoning i Kosovo" (s. 25 og s. 173).

Forsete anser denne antagelse for tvivlsom i de tilfælde, hvor den udvisningsdømte har familie og børn i Danmark. Familien vil kunne følge med den dømte til dennes hjemland efter afsoningen, men familien vil derimod næppe have mulighed for at tage ophold i Kosovo under afsoningen. Og muligheden for at opretholde kontakten via besøg eller udgang vil i praksis formentlig være illusorisk, da udvisningsdømte efter praksis ikke gives tilladelse til regelmæssig udgang, og da de færreste familier vil have økonomisk mulighed for jævnlige besøg i fængslet i Kosovo. Ifølge lovforslaget "vil der kunne fastsættes regler om muligheden for transportstøtte til besøg for f.eks. børn af indsatte" (s. 175). Dette er imidlertid ikke en rettighed for de indsatte.

Hertil kommer, at en del af de udvisningsdømte formentlig ikke vil kunne udsendes direkte fra fængslet i Kosovo, men vil skulle tilbageføres til Danmark. Det kan enten være fordi de ikke kan udvises til deres hjemland, da de risikerer dødsstraf eller tortur, og derfor skal blive i Danmark på tålt ophold. Eller det kan være dømte, som ikke kan hjemsendes tvangsmæssigt og som ikke ønsker at medvirke frivilligt hertil. Endelig kan det være dømte, som skal udleveres til andet land efter afsoningen.

Forsete finder det tvivlsomt, om det i situationer, hvor de udvisningsdømte har børn i Danmark, vil være i overensstemmelse med EMRK's artikel 8 om retten til familieliv at sende dem til Kosovo for at afsone deres straf.

Under alle omstændigheder er der tale om en så indgribende afgørelse for den udvisningsdømte, at der, inden afgørelsen i den konkrete sag træffes, bør gives denne adgang til partshøring, hvilket ikke er tilfældet efter lovforslaget (s. 173).

*- Forsete finder, at der er risiko for overtrædelse af EMRK's artikel 8, hvis man sender indsatte med børn i Danmark til Kosovo*

*- Forsete skal anbefale, at alle udvisningsdømte partshøres inden afgørelse om overførsel til Kosovo.*

### 1.3. Forholdet til EMRK art. 3 og EMD om forbud mod tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

Det gentages flere gange i lovforslaget, at de indsatte i fængslet i Kosovo vil have de samme rettigheder og pligter, som hvis de afsonede i et fængsel i Danmark. Et udgangspunkt, som kun kan fraviges, hvis det efter en konkret vurdering er nødvendigt.

På den baggrund kan det undre, at lovbemærkningerne ikke nævner den manglende mulighed for at lægge sag an imod Kosovo ved EMD på de områder, hvor der er kosovarisk jurisdiktion. Det gælder formentlig under transport til/fra fængslet i Kosovo fra/til lufthavnen, f.eks. under indlæggelse på hospital i Kosovo og i situationer, hvor det er nødvendigt at tilkalde lokalt politi til at varetage politimæssige opgaver i fængslet.

Da Kosovo ikke er medlem af Europarådet og ikke er tilsluttet EMD, vil Kosovo ikke kunne indklages for EMD i sådanne tilfælde, hvis den indsatte mener sig udsat for tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

*- Forsete skal anbefale, at der tages stilling til, hvorledes man vil sikre de indsattes rettigheder i tilfælde af mistanke om overtrædelse af EMRK artikel 3 begået uden for dansk jurisdiktion.*

### 1.4. Monitorering og evaluering af ordningen

Lovforslaget giver Justitsministeren, sundhedsministeren, beskæftigelsesministeren og udlændinge- og integrationsministeren meget omfattende generelle bemyndigelser til at fravige love på deres områder, hvis "det er nødvendigt". Når det ikke er præciseret nærmere, hvornår de danske regler kan fraviges, er det ifølge lovbemærkningerne fordi, dette er svært at vide på forhånd.

Det ville i høj grad være ønskeligt, at Folketinget i højere grad satte rammerne for afsoning i Kosovo.

En ordning med leje af fængselspladser i Kosovo bør derfor løbende monitoreres tæt. Der bør endvidere senest efter et års brug af fængslet og herefter årligt foretages en evaluering, som omfatter bl.a. udnyttelsesgraden, klientellet, herunder andelen af indsatte med børn i Danmark, brugen af besøg og udgang og i hvilket omfang, det er fundet nødvendigt – på alle ministerområderne - at fravige de rettigheder og pligter, der gælder for indsatte i danske fængsler. Herudover bør evalueringen omfatte, hvor mange af de dømte, der udsendes direkte fra Kosovo, og hvor mange der sendes tilbage til Danmark.

Evalueringerne bør forelægges og drøftes i Folketinget med henblik på eventuelle ændringer/justeringer af afsoningsforholdene i fængslet i Kosovo.

*- Vælger Folketinget at leje fængselspladser i Kosovo, anbefales det, at ordningen løbende monitoreres tæt*

*- Forsete skal anbefale, at evalueringer jævnligt drøftes i Folketinget*

## 1. 5. Øvrige bemærkninger

Udover de overordnede bemærkninger ovenfor vil Forsete ikke kommentere lovforslagets mere detaljerede forudsætninger om driften af fængslet i Kosovo. Vi har dog enkelte yderligere bemærkninger.

- a) Det fremgår, at det forventes at ville indgå i traktatens sjette del (s. 24 f.), at "den danske institutionsleder og danske ansatte har immunitet i fængslet".  
Forsete går ud fra, at der – uanset denne immunitet - vil blive taget stilling til, hvordan sagerne skal håndteres, og hvordan det bliver retsforfulgt, hvis den danske institutionsleder eller andre danske ansatte måtte gøre sig skyldig i ulovlig magtanvendelse imod de indsatte eller andre ulovligheder.
- b) Der ses endvidere ikke i lovforslaget at være taget klar stilling til, hvordan sagerne skal håndteres, hvis det ansatte lokale personale gør sig skyldig i ulovligheder. Hvem skal behandle sådanne sager – Danmark eller Kosovo – og hvem er ansvarlig for, at sådanne sager bliver retsforfulgt?
- c) Efter FN's Torturkonvention art. 12 er staterne forpligtigede til at sikre, at kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse i ethvert tilfælde, hvor der er mistanke om, at en torturhandling er begået på noget territorium under dens jurisdiktion. Der ses ikke at være taget stilling til, om sådanne undersøgelser vil skulle foretages af danske eller kosovariske myndigheder?

*- Forsete anbefaler helt generelt, at der inden ibrugtagning af fængslet i Kosovo tages stilling til, hvorledes man vil håndtere mistanke om lovbrud i og uden for fængslet.*

## 2. Særregel om tegning af privat sundhedsforsikring (lovforslagets § 1, nr. 5 og 6).

Forsete har ikke bemærkninger til, at udvisningsdømte skal opspare en større del af deres løn (50%), idet de yderligere opsparede midler ifølge lovforslaget "alene vil kunne anvendes til dækning af hjemrejseudgifter. Den øgede tvangsopsparing vil skulle udbetales, hvis effektueringen



af udsendelsen af den pågældende efter løsladelse umiddelbart må anses for udsigtsløs.” (s. 145). Det forudsættes endvidere – med henvisning til proportionalitetsprincippet, at hvis den yderligere tvungne opsparing åbenbart overstiger de samlede udgifter, som den pågældende vil skulle afholde i forbindelse med hjemrejse, undlader man at tilbageholde yderligere beløb til opsparingen, og det overskydende beløb vil skulle udbetales til den indsatte.

Dette ses imidlertid ikke at hænge sammen med, at der i samme afsnit står, at udvisningsdømte kan forpligtes til at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen, og at tvangsopsparede midler skal anvendes til dækning af forsikringen.

Hele dette afsnit forekommer meget uklart. Det ses ikke klarlagt, hvad det er for en sundhedsbehandling, forsikringen skal dække, herunder om forsikringen er tænkt at skulle dække sundhedsbehandling i Danmark eller i Kosovo?

Forsete finder ikke, at der er nogen begrundelse for at indføre særlige regler om tegning af privat sundhedsforsikring for udvisningsdømte, idet disse har krav på samme sundhedsbetjening, som andre indsatte.

*- Forsete har ikke bemærkninger til, at de udvisningsdømte skal spare op til egen hjemrejse.*

*- Forsete kan ikke anbefale, at udvisningsdømte skal betale en sundhedsforsikring ud af deres opsparing.*

### **3. Ændring af disciplinærstraffe (lovforslagets §1, nr. 12 – 18).**

Forsete er enig i, at de nuværende disciplinærstraffe suppleret med udgangskarantæne og overførsler til andet regime er upræcise og trænger til justering.

Forsete så gerne, at straffecelle afskaffes, men finder det positivt, at straffecelle som udgangspunkt ikke må overskride 14 dage og har ikke bemærkninger til at bøddestørrelserne kan forhøjes til det dobbelte, hvis det kan erstatte andre indgribende reaktioner.

Forsete kan ikke støtte forslaget om, at der ved hver 3. die forseelse skal ikendes en særlig mærkbar sanktion. Der er tale om en nydannelse i det disciplinære system, som strider mod lovforslagets ønske om proportionalitet mellem forseelse og sanktion.

Forsete ser gerne, at forhørslederne får mulighed for at udøve et større skøn og ser gerne, at forhøret suppleres med en forebyggende snak med den indsatte. Fængselsbetjentenes uddannelse omtales ikke. Forsete skal anbefale, at skøn og uddannelse følges ad. I dag kan almindelige fængselsbetjente ikende små bøder. Øvrige afgørelser tages af forhørsledere, der er fængselsbetjente med en specialuddannelse. Forslagets manglende skelnen mellem forhørsledere og fængselsbetjente efterlader en usikkerhed om, der er områder, som kun forhørslederne kan behandle. Forsete skal foreslå, at hvis man vælger progressionen, er det kun afgørelser, der er truffet af forhørsledere, der indgår i progressionen (skærpelse af reaktion ved hver tredje forseelse) Den indbyggede progression stiller krav til forhøret. En lille betinget bøde givet af en fængselsbetjent for f.eks. at komme for sent på arbejde, kan komme til at veje tungt, hvis den som foreslået kommer til at indgå i en sagsbehandling måneder efter.

Forsete kan ikke støtte forslaget om, at det disciplinære system udvides med straffe, der begrænser de indsattes kontakt til omverdenen. Besøg, brevveksling og telefoni er områder, de indsatte har ret til i henhold til straffuldbyrdslovens § 51 – 58, og udgang er et vigtigt led i forberedelsen til løsladelsen. Alle er områder, der er vigtige i forbindelse med de indsattes resocialisering. At vælge disse områder, fordi inddragelse er mest mærkbar, uden at der tages stilling til konsekvensen af inddragelsen, og uden at vurdere, hvor velegnet reaktionen er til at ændre adfærd, virker mod hensigten. Det afgørende må være, hvor effektiv reaktionen er, og ikke hvor mærkbar den er, og hvor ondt det gør. Det undrer, at områder som brevveksling og telefoni, der ikke er omtalt i flerårsaftalen, er medtaget. Det er områder, hvis gennemførelse er særdeles administrativt tungt.

Samlet finder Forsete, at bortset fra nogle enkelte områder vil forslaget ikke løse de problemer, Praktikerudvalget peger på i deres [serviceeftersyn](#). Man får med dette lovforslag et stort uigennemsigtigt system med knap 200 forskellige reaktionskombinationer, uden en indbygget fremadrettet samtale. Hvor man ønskede gennemsigthed og lighed, får man et totalt uigennemsigtigt system, der bygger på, hvad forhørslederen tror gør mest ondt. Og dertil et meget administrativt tungt system.

Generelt må man beklage, at der ikke er blevet lyttet mere til praktikerne. At styre et fængsel er en ekspertopgave. De vanskeligheder man ser i dag, kan på mange måder henføres til beslutninger truffet af mennesker, der ikke har den nødvendige ekspertise.

De mange reaktionsmuligheder kan efterlade en frygt for, at lovgiver tror, at man kan styre et fængsel gennem straf. Intet er mere forkert end det.

*Forsete skal anbefale, at man i overensstemmelse med forligspartiernes ønske inddrager praktikernes erfaringer og nedsætter et hurtigt arbejdende udvalg med fagfolk, der får til opgave at komme med forslag til disciplinærstraffe inden for flerårsaftalens rammer om nul-tolerance og konsekvens og som inddrager erfaringerne fra Norge.*

### 3.1. Praktikerudvalgets vurdering

Forsete er enig i, at der er behov for disciplinærstraffe til at markere grænserne for acceptabel adfærd og til at tilstræbe en adfærdsændring hos de indsatte, der bryder fængslets regler.

Fængslernes store problemer kalder på en justering af disciplinærstraffesystemet for at sikre mere effektive reaktioner, så reaktionstypen i højere grad er i overensstemmelse med forseelsens alvor. Forsete finder det positivt, at man ønsker at inddrage praktikernes erfaringer ved at tage afsæt i Praktikerudvalgets anbefalinger fra 2018.

Praktikerne kommer fra alle dele af kriminalforsorgens institutioner og har et bredt kendskab til det at drive fængsel. De oplyser, at brugen af disciplinærstraffe har taget overhånd. - I dag står man med et overanstrengt system, der mange gange opleves meningsløst af personalet. Der nævnes, at navnlig brugen af strafcelle har spændt kapaciteten af både medarbejderressourcer og fysisk kapacitet til over bristepunktet. Tilsvarende opleves brugen af reaktionerne, advarsel, bøde, bortfald af udgang og overførsel i et vist omfang at have mistet præcision i forhold til forseelsernes indhold og de indsattes forudsætninger for at lære at ændre adfærd. Endelig vurderes den administrative byrde ved at styre reaktionerne ikke at resultere i den ønskede effekt. Jfr. praktikerudvalgets [rapport](#) fra 2018 s. 13 og 33.

Forsete har bemærket sig, at udover lovforslagets forslag om at nedbringe brugen af strafcelle, har man kun i meget begrænset omfang fulgt praktikernes forslag. At drive et fængsel kræver stor faglig indsigt. En

indsigt forligspartierne synes at respektere, ved at ønske praktikernes erfaringer inddraget. Det kan derfor undre, at man ikke i højere grad har fulgt praktikernes forslag.

### 3.2. Fængselsbetjentenes mulighed for at udøve deres faglige skøn

Det er positivt, at man ønsker at give fængselsbetjentene mere indflydelse på det disciplinære område. Dette kræver dog uddannelse. Bevisbedømmelse, legalitet og reaktionsfastsættelse må der ikke gås på kompromis med.

Forsete finder det positivt, at der er åbnet op for, at man i helt særlige tilfælde kan fravige kravet om at skulle ikende en disciplinær straf, men bemærker, at der lægges op til meget få sager.

Fængselsbetjentenes reelle muligheder for at anvende deres faglige skøn afhænger af, hvor detaljeret de foreslåede normalreaktionsskemaer bliver. Laves der meget detaljerede skemaer, er der i realiteten ikke noget skøn.

Det fremgår ikke, hvem de fængselsbetjente er, der skal ikende sanktioner. Er der tale om særligt uddannede fængselsbetjente (forhørsledere) eller vil også den almindelige fængselsbetjent i nogle sager kunne ikende sanktioner?

Desto flere sanktionsmuligheder desto mere krævende bliver området. Dertil kommer, at ikendte sanktioner har konsekvenser lang tid fremover. Jfr. forældelsesfrister på flere år (bemærkningernes s. 114), hvor der nævnes flere år mellem forseelserne som eksempel.

Lovforslagets forslag om, at disciplinærstraffen skal skærpes ved hver tredje forseelse stiller krav til fængselsbetjenten/forhørslederen. En advarsel eller en lille bøde for f.eks. at komme for sent på arbejde kan være med til at udløse en langt strengere straf måneder efter og indgå i sagsbehandling om udgang og prøveløsladelse.

*- Forsete skal anbefale, at fængselsbetjentenes kompetence indgår i det foreslåede praktikerudvalgs kommissorium.*

*- Finder Folketinget, at fængselsbetjente uden en særlig forhørslederuddannelse skal kunne ikende mindre straffe, skal det foreslås, at disse ikke indgår i forslaget om at skærpe straffene hver tredje gang.*

### 3.3. Antal reaktionsmuligheder

Det fremgår af lovforslaget, at man ønsker at udvide antallet af disciplinærstraffe fra 3 til 7, der alle kan gøres betingede. Denne udvidelse strider mod Straffelovrådets anbefaling om, at antallet af forskellige slags disciplinærstraffe bør begrænses mest muligt, således at der alene kan anvendes nogle få former for disciplinærstraffe af indbyrdes forskellig følelighed. En anbefaling, der begrundes i et ønske om, at disciplinærsystemet skal være overskueligt og ønsket om en sammenlignelighed imellem afgørelserne, jf. Straffelovrådets betænkning nr. 1181 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv, bind 1, s. 240.

De nye typer af disciplinærstraffe skal anvendes på en sådan måde, at der sikres gennemsigtighed og lighed overfor den indsatte. Forsete stiller sig tvivlende overfor, om en udvidelse af antal disciplinærstraffe fra 3 til 7, der alle kan gøres betingede og anvendes i forening vil resultere i den ønskede gennemsigtighed og lighed. I princippet vil der blive ca. 200 forskellige strafkombinationer, som der kan vælges imellem ud fra, hvad der skønnes proportionalt og mest mærkbart. Har den indsatte udgang, kan den ifølge lovforslaget

tages midlertidigt, og det samme gælder for besøg mv. Lovforslaget lægger op til at det afgørende bliver, hvor mærkbar man tror, straffen er og ikke forseelsens art.

Med denne ordning vil den indsatte ikke vide, hvilken reaktion en given overtrædelse vil medføre. Kravet om gennemsigtighed og lighed vil umuligt kunne opfyldes med så mange reaktionsmuligheder. Forsete er opmærksom på, at det er tanken, at der skal udarbejdes et normalreaktionsskema der fastsætter reaktionen i forskellige situationer. Enten bliver de mange kombinationer ikke anvendt, eller også bliver situationen ganske uoverskuelig.

*- Forsete kan ikke anbefale den foreslåede udvidelse.*

Vælger man den foreslåede udvidelse

*- finder Forsete det positivt, at der fastsættes en maksimumsgrænse for et midlertidigt forbud, og at kontakten til nærtstående familie undtages.*

### 3.4. Proportionalitet og effekt i disciplinærstraffesystemet

#### Overtrædelsens art og omfang

Aftaleparterne har ønsket fokus på nul-tolerance, og at der indføres en konsekvensordning (bemærkningernes s 110). I denne forbindelse har man ønsket, at hver tredje forseelse udløser en skærpet og en mærkbar og markant reaktion. Formålet er, at den indsatte skal opleve en reel konsekvens af en gentagen uacceptabel adfærd samtidig med, at man ønsker, at reaktionen skal være proportional med den konkrete forseelses karakter. Det oplyses, at det afgørende er antal afgørelser og ikke forseelsens karakter. jfr. bemærkningerne s. 114. Det kan undre, at en meget lille forseelse tæller på samme måde som en alvorligere, når gentagelse skal gøres op. Det kan også undre, at det forebyggende arbejde alene omtales gennem strafskærpelse i form af en stigning i strafniveauet for hver tredje reaktion, og at forebyggende relationskabende samtaler ikke indgår.

I forslaget åbnes der mulighed for forældelse, således at en tredje forseelse ikke tillægges skærpende betydning, hvis der er gået lang tid f.eks. flere år mellem forseelserne. I praksis ses det disciplinære system ikke at åbne op for forbedringer, hvis man har haft en dårlig periode med mange reaktioner.

En meget stor del af de indsatte afsoner ganske korte domme. En forældelsesfrist på flere år har ingen mening. Ønsker man en progression i det disciplinære system, bør forældelsesfristen ikke være længere end, at den almindelige indsatte kan overskue den f.eks. 3 mdr.

*- Forsete kan ikke anbefale en model hvor, der efter hver tredje forseelse automatisk udløses en strengere reaktion. Vælger man en sådan løsning, skal det anbefales, at den længere forældelsesfrist reserveres til f.eks. fokusafdelingerne, og at forældelsesfristen for reaktioner på almindelige afdelinger og behandlings- og uddannelsesafdelinger fastsættes til maksimalt 3 mdr.*

*Forsete skal anbefale, at forebyggende samtaler inddrages i det disciplinære område*

#### Type afsoningsinstitution

Forslaget om, at normalreaktionsskemaet skal tilpasses de enkelte grupper af indsatte, er godt, men at skelne mellem institutioner vil være en meget grov opdeling. Mange institutioner har både lukkede og åbne pladser. De få indsatte, der sidder på særligt restriktive afdelinger, bør ikke sætte normen for de mange på

de almindelige afdelinger, der ønsker en stille og rolig afsoning eller at forberede sig til løsladelsen ved at modtage uddannelses- og behandlingsafdelingernes tilbud.

*- Forsete skal foreslå, at der ved udarbejdelsen af normalreaktionsskemaerne tages hensyn til de meget store forskelle, der er på indsatte også indenfor de enkelte institutionstyper.*

### 3.5. Valg af disciplinærstraffe

Forsete ser med bekymring på, at man ved valg af nye disciplinærstraffe har valgt at begrænse de indsattes muligheder for kontakt med omverdenen. Det er positivt, at kontakt til den nærmeste familie er undtaget, men betænkeligt at man som disciplinært middel vælger begrænsninger i de områder, der kan have stor betydning for de indsattes resocialisering. Det kan netop være kontakten til en tidligere arbejdskammerat, en veninde eller en tidligere skolelærer, der kan give den støtte i forbindelse med løsladelsen, som er så vigtig, som man afskærer pga. en mindre forseelse.

Det fremgår af de europæiske fængselsregler kap II pkt. 24.1, at indsatte skal have ret til at kommunikere så hyppigt som muligt pr. brev, telefon eller andre kommunikationsformer med deres familie, andre personer og med repræsentanter for organisationer uden for fængslet samt til at modtage besøg fra disse personer.

En ret, der også fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 51 – 58 og § 95. Der er således ikke tale om privilegier som nævnt i bemærkningerne s.110, men om rettigheder.

Forsete skal foreslå, at valg af disciplinærstraffe overvejes på ny. Praktikerudvalget gør opmærksom på den norske model, hvor disciplinærstraffene er knyttet til aktiviteter i fængslet og kun i meget begrænset omfang kan kombineres. Herved bliver reaktionsmulighederne færre, meget mere gennemskuelige og kan udmøntes umiddelbart. Man behøver ikke at vente på, at et besøg rent faktisk anmeldes, at der kommer et brev osv. Dertil kommer, at straffen er synlig for alle og dermed også har en større afskrækkende virkning.

Den norske model opfylder aftalepartnerens ønske om nul-tolerance og konsekvens og vurderes som langt mere effektivt og administrativt let, end det foreslåede.

*- Forsete kan ikke anbefale, at kontakten til omverdenen midlertidigt kan indskrænkes disciplinært*

*- Forsete skal anbefale, at en ekspertgruppe af fagfolk anmodes om at komme med forslag til disciplinærstraffe der opfylder kravet om gennemsigtighed og lighed og tilgodeser aftalepartnerens ønske om nul-tolerance og konsekvens*

### 3.6. Forsetes bemærkninger til de enkelte disciplinærstraffe

#### Strafcelle

*- Forsete så gerne, at man som i Norge helt afskaffede brugen af strafcelle, men finder det positivt, at brugen som udgangspunkt begrænses til maksimalt 14 dage.*

### Udgang

Forsete finder helt grundlæggende, at midlertidig fratagelse af udgang ikke bør kunne anvendes disciplinært. Udgang er en forberedelse til løsladelsen og bygger på en grundig vurdering af misbrugsrisiko, hvor også disciplinære reaktioner indgår. I betragtning af den betydelige vægt, som indsatte udgangsforløb tillægges i sager om prøveløsladelse, er der en åbenbar risiko for, at udgangsforbud som disciplinærstraf i sidste ende kan føre til senere prøveløsladelse, som derved kan opleves som en yderligere (afledt) disciplinær sanktion.

*- Forsete kan ikke støtte forslaget*

Vælger Folketinget, at udgang skal anvendes som disciplinærstraf, skal det foreslås:

*- at et midlertidigt udgangsforbud til uddannelse undtages fra forbud. Selv kort fravær fra uddannelse kan ødelægge en påbegyndt uddannelse og*

*- at udgang til besøg i forbindelse med planlægning af løsladelsen i kommune og den frie kriminalforsorg i henhold til "God løsladelse" samt i forbindelse med boligsøgning undtages.*

### Besøg

Det fremgår, at der ved besøg menes besøg af enkeltstående personer. Det skal anbefales, at det præciseres at besøgsbegrænsningen ikke omfatter besøg fra medarbejdere fra civile organisationer som Røde Kors (lektiehjælp, besøgsven), High:Five, der forbereder til løsladelsen, kommunale medarbejdere mm. Det skal bemærkes, at man netop ønsker at støtte disse aktiviteter iht flerårsaftalens s. 28 om ny strategi for styrket samarbejde med civilsamfundet og pulje til civilsamfundstiltag.

Det fremgår ikke, om begrænsninger i besøg også skal omfatte kontakt til pressen. Der henvises her til straffuldbyrdelsesreglernes § 59, hvor det fremgår, i hvilket omfang de indsatte har ret til en sådan kontakt.

*- Forsete kan ikke støtte forslaget*

### Brev

Begrænsning i adgangen til breve nævnes ikke i flerårsaftalen, og der ses ingen begrundelse for dette forslag.

Indføres brevveksling som disciplinærstraf, vil det kræve, at kriminalforsorgen registrerer breve og læser i dem for at vide hvem, der er afsender/modtager. Forslaget vil formentlig kræve yderligere lovændringer.

Forslaget vil være særdeles administrativt krævende og tage megen tid fra de i øvrigt pressede fængselsbetjente.

*- Forsete kan ikke støtte forslaget*

### Telefoni

Telefoni nævnes ikke i flerårsaftalen. Der ses ingen begrundelse for at straffene udvides med telefoni i de lukkede fængsler. Selvom det teknisk er muligt at undersøge, hvem de indsatte har ringet til, vil det kræve ekstra administration at finde frem til, om en begrænsning i tilladte telefonnumre er relevant.

*- Forsete kan ikke støtte forslaget*

#### Bøder

- Forsete har ikke bemærkninger til, at bøderne kan forhøjes til det dobbelte, hvis det kan erstatte andre indgribende reaktioner.

## 4. Samfundstjeneste i private virksomheder (lovforslagets § 1, nr. 20).

Begrundelsen for forslaget er (s. 118), at kriminalforsorgen er udfordret med hensyn til at finde samfundstjenestesteder, særligt i yderperioder (aften/ weekend).

I Betænkning nr. 1545/2014 foreslog Straffelovrådet det samme med den samme begrundelse. Dette forslag blev afvist af et flertal i Retsudvalget bestående af S, RV, SF og EHL. Der blev ikke givet nogen begrundelse for afvisningen (se RUV's betænkning af 29. januar 2015 over Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om straffuldbyrdelse mv.).

Der ses ikke at foreligge ændringer siden da, som kan begrunde, at samfundstjeneste nu skal kunne udføres i private virksomheder. En ændring er, at antallet af samfundstjenestedomme er faldet fra 4.365 i 2015 til 3.450 i 2020. Dette fald i antallet af domme kan vel kun gøre det lettere at finde de samfundstjenesteplasser, der er behov for.

Forsete finder det uetisk, at samfundstjeneste skal kunne være profitskabende for private personer og virksomheder, og finder dette i strid med et af grundprincipperne bag samfundstjenesten: at de dømte skal "betale tilbage" ved at udføre samfundsnyttigt arbejde.

De eksempler på private virksomheder, der er nævnt i lovbemærkningerne (s. 120), plejehjem og medborgerhuse, som tidligere har været kommunale, men som løbende er blevet udliciteret til private, vil formentlig typisk være offentligt støttede og dermed allerede i dag berettigede til at modtage samfundstjenere. Og de bør ikke kunne bruges som begrundelse for en generel udvidelse af samfundstjenesten til at omfatte private personer og virksomheder.

- Forsete kan ikke støtte forslaget

**From:** Nella Festirstein <nellaf@tinganes.fo>  
**Sent:** 04-03-2022 13:49:39 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <kera@jm.dk>; mis@jm.dk <mis@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>  
**Cc:** Rigsombuddet <ro@fo.stm.dk>  
**Subject:** Høringsvar fra Færøernes Landsstyre over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Til Justitsministeriet, Straffuldbyrdelseskontoret

Færøernes Landsstyre har fået tilsendt i høring *“Forslag til Lov om ændring af lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love. (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)”*.

Ifølge lovudkastets § 14 skal loven ikke gælde direkte for Færøerne, men lovens § 1 om ændring i straffuldbyrdelsesloven og lovens § 4 om ændring i konkursloven kan senere ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom.

Færøernes Landsstyre tager dette til efterretning og har på nuværende tidspunkt ikke andre bemærkninger til lovforslaget.

Venlig hilsen

Nella Festirstein  
Afdelingschef



Lagmandens Kontor  
Lovafdelingen  
Tlf. +298 30 60 00  
Direkte tlf. +298 55 80 76

---

**Fra:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>

**Sendt:** 3. marts 2022 20:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200



Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



**JUSTITS**MINISTERIET

Straffuldbyrdelseskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**From:** MJA029@politi.dk <MJA029@politi.dk>  
**Sent:** 29-03-2022 15:52:03 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <keras@jm.dk>; Mikkel Hartz Reenberg <mir@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>  
**Subject:** SV: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Kære JM

HK Politi og Anklagemyndigheden har ingen bemærkninger.

Med venlig hilsen

**Mathias Hvid Dalgaard Jakobsen**  
Formand HK Politiet og Anklagemyndigheden

Tlf: (+45) 42 44 25 60  
Mail: [MJA029@politi.dk](mailto:MJA029@politi.dk)



---

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>  
**Sendt:** 3. marts 2022 21:49  
**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen

  
**JUSTITS MINISTERIET**  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**From:** Lina Gisselbæk Lauritsen <Lina.Lauritsen@hk.dk>  
**Sent:** 31-03-2022 16:10:12 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Cc:** Susanne Elise Rehm <Susanne.Elise.Rehm@hk.dk>  
**Subject:** Svar på høring om lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf

Til rette vedkommende.

Ved høringsbrev af 3. marts 2022 har Justitsministeriet fremsendt et udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårtaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025) til blandt andet HK Landsklubben Danmarks Domstole og HK Politiet og Anklagemyndigheden med henblik på eventuelle bemærkninger.

Nedenfor følger HK Stats samlede bemærkninger til udkastet til lovforslag:

- *Samfundstjeneste i private virksomheder*

Udkastet til lovforslag indeholder i § 1, nr. 20 et forslag til ændring af den nugældende bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 2, således at samfundstjeneste også kan udføres i private virksomheder og ikke kun - som efter de nugældende regler - i organisationer, som er offentlige, offentligt støttede eller har almennyttige formål. Udkastet til lovforslag indebærer i øvrigt ikke ændringer af de nugældende bestemmelser om, at samfundstjeneste gennemføres af Kriminalforsorgen, jf. straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 1, og at mindst to tredjedel af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde, jf. straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 2, 2. pkt.

HK Stat finder, at det skal præciseres i lovbemærkningerne, at hvad enten den dømte skal udføre samfundstjeneste i en privat virksomhed eller i en organisation, som er offentlig, offentligt støttet eller har et almennyttigt formål, så er lovændringen ikke ensbetydende med en ændring af den hidtidige praksis om, at den dømte ikke må udføre arbejde, som ellers ville blive udført af lønnet arbejdskraft, og at arbejdet ikke må skabe profit.

En beskrivelse af den nuværende praksis kan findes på Kriminalforsorgens hjemmeside: [Samfundstjeneste - Kriminalforsorgen](#)

Her er det vedrørende dømtens udførelse af samfundstjeneste blandt andet anført, at der skal være tale om en institution, organisation eller forening, som enten er offentlig, offentligt støttet eller har et almennyttigt formål. Det arbejde, den dømte skal udføre, skal være meningsfyldt, men må ikke være arbejde, som ellers ville blive udført af lønnet arbejdskraft. Arbejdet, som den dømte skal udføre, må ikke skabe profit. Endelig er det anført, at arbejdspladsen skal godkendes af det lokale arbejdsmarkedskontor.

- *Lovforslagets økonomiske konsekvenser*

Vedrørende lovforslagets økonomiske konsekvenser er det angivet i afsnit 3 om "Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige" på s. 156 i de almindelige bemærkninger til udkastet til lovforslag, at lovforslagets økonomiske konsekvenser er under afklaring.

HK Stat tager forbehold for at fremkomme med eventuelle bemærkninger til lovforslagets økonomiske konsekvenser, når der foreligger en afklaring af disse.

Venlig hilsen



---

**LINA GISSELBÆK LAURITSEN**  
FORHANDLINGSCHEF

---

DIREKTE +45 3330 4332  
MOBIL +45 4116 6024  
[lina.lauritsen@hk.dk](mailto:lina.lauritsen@hk.dk)

---

**HK STAT**  
HK STATS SEKRETARIAT  
Weidekampsgade 8  
DK 0900 København C  
[www.hk.dk/stat](http://www.hk.dk/stat)  
[f FØLG OS PÅ FACEBOOK](#)

---

**From:** Hanne Nødgaard Christensen <hanne.noedgaard.christensen@regionh.dk>  
**Sent:** 30-03-2022 15:15:52 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>  
**Cc:** Kenneth Schmidt Rasmussen <kera@jm.dk>  
**Subject:** 2021-4000-0200. hørings svar

Til JM

Tak for mulighed for høringssvar.  
Området ligger i periferien af vores kerneydelse og vi har derfor ingen kommentarer til det fremsendte

Vi takker for muligheden for at blive hørt

Med venlig hilsen



**Hanne Nødgaard**  
Overlæge, MPH

**Indvandrermedicinsk Klinik, 038**  
Hvidovre Hospital, Østvej, Pavillon 2  
2650 Hvidovre  
Tlf.: 38 62 13 85 / 38 62 13 82

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00694-2

31. MARTS 2022

## **HØRING OVER LOVUDKAST OM OPFØLGNING PÅ FLERÅRSAFTALEN OM KRIMINALFORSORGENS ØKONOMI 2022-2025**

Justitsministeriet har ved e-mail af 3.marts 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle udtalelse til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårssaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Instituttet har følgende bemærkninger:

### **SAMMENFATNING**

Lovforslaget har til formål at implementere en række af initiativerne fra flerårssaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025. Instituttet fokuserer i dette høringssvar til lovudkastet på den del, der omhandler revision af disciplinærstraffesystemet og på forslaget om en pligt til sundhedsforsikring for udvisningsdømte. For så vidt angår den del af lovudkastet, der omhandler leje af fængselspladser i udlandet, henvises der til instituttets høringssvar af 24. marts 2022.<sup>1</sup>

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet en revision af disciplinærstraffesystemet, som instituttet vurderer samlet set betyder, at den enkelte indsatte kan blive underlagt hårdere disciplinærsanktioner end tidligere. Endvidere er der risiko for, at kombinationen af disciplinærsanktioner kan få en sådan intensitet, at de samlet set udgør en strafferetlig sanktion, som skal idømmes ved domstolene. Instituttet anbefaler, at det i lovforslaget præciseres,

---

<sup>1</sup> Institut for Menneskerettigheder, høringssvar fsva. leje af fængselspladser i udlandet, 24. marts 2022, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/leje-faengselspladser-udlandet>

hvornår kombinationen af sanktioner bliver så intens, at der reelt bliver tale om en såkaldt strafferetlig sanktion, som skal idømmes af en domstol.

Det er positivt, at strafcelle som udgangspunkt højst vil kunne strække sig over 14 dage. Instituttet anbefaler dog fortsat, at muligheden for, at strafcelle strækker sig over mere end 15 dage, helt afskaffes. Endvidere anbefaler instituttet, at muligheden for at anvende strafcelle overfor mindreårige afskaffes.

## **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **GENERELT TIL REVISION AF DISCIPLINÆRSTRAFFESYSTEMET**

Instituttet bemærker indledningsvist, at der med de foreslåede fire nye typer disciplinære sanktioner (udgang, besøg, brevveksling og telefon), i tillæg til de eksisterende disciplinære sanktioner (advarsel, bøde og strafcelle) etableres hjemmel til, at en indsat kan blive ikendt en mere alvorlig og intensiv disciplinærstraf, navnlig når de disciplinære sanktioner anvendes i kombination. Der er således samlet set tale om en skærpelse af disciplinærstraffesystemet.

Det rejser for det *første* spørgsmål om, hvorvidt en ikendt disciplinærstraf konkret har en sådan intensitet, at der reelt er tale om en strafferetlig sanktion efter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I *Engel*-sagen opstillede Domstolen tre kriterier, herunder et kriterium om karakteren og intensiteten af den sanktion, der kan ikendes.<sup>2</sup> I *Štitić mod Kroatien*<sup>3</sup> fandt Domstolen, at der ikke var tale om en strafferetlig sanktion, idet domstolen blandt andet lagde vægt på, at den sanktion den indsatte var ikendt, ikke i en alvorlig grad forværrede hans afsoningsforhold (*'nor did it seriously aggravate the terms of the applicant's prison conditions'*).<sup>4</sup>

Instituttet finder, at det springende punkt i vurderingen af intensiteten er, om foranstaltningen i væsentlig grad forværrer den indsattes afsoningsvilkår. Der ses ikke at være sammenlignelig praksis herom fra Domstolen, men det kan efter instituttets vurdering efter *Štitić mod Kroatien* ikke udelukkes, at Domstolen i sager, hvor en indsat for den

---

<sup>2</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Engel m.fl. mod Nederlandene*, dom af 8. juni 1976, sagsnummer 5100/71 m.fl., præmis 82.

<sup>3</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Štitić mod Kroatien*, dom af 8. november 2007, sagsnummer 29660/03.

<sup>4</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Štitić mod Kroatien*, dom af 8. november 2007, sagsnummer 29660/03, præmis 61.

samme forseelse eksempelvis både bliver ikendt langvarig straffelse og andre intensive restriktive foranstaltninger, som for eksempel besøgs- og udgangssanktioner, vil kunne komme frem til, at der samlet set er tale om en så alvorlig og intensiv sanktion, at det må anses som en straf efter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette vil medføre, at den indsatte vil være beskyttet af de processuelle garantier i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3 med den konsekvens, at Kriminalforsorgen blandt andet ikke selv kan ikende straffelse, men at spørgsmålene må afgøres af en uafhængig domstol.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i lovforslaget præciseres, hvornår kombinationen af sanktioner bliver så intens, at der reelt bliver tale om en såkaldt strafferetlig sanktion, som skal idømmes af en domstol.

For det *andet* rejser den foreslåede skærpelse af disciplinærstraffesystemet spørgsmål om, hvorvidt de indsatte er beskyttet af tilstrækkelige processuelle retssikkerhedsgarantier, når de ikendes disciplinærstraf, herunder ifm. med det afholdte forhør.

Processen for ikendelse af disciplinære sanktioner er dog ikke nærmere behandlet i lovudkastet.

Instituttet henviser til, at indsatte i regel 59 i De Europæiske Fængselsregler, som ikke er juridisk bindende, sikres visse minimumsprocesgarantier ved ikendelse af disciplinærstraffe, som ikke genfindes i de danske procesregler.<sup>5</sup> Eksempelvis findes der, i de danske procesregler i disciplinærstrafbekendtgørelsen, ikke en ret til omgående underretning på et sprog, som de indsatte forstår, og detaljeret om arten af anklagerne mod dem. Indsatte har efter de danske procesregler alene ret til at blive »gjort bekendt med«, hvad der er indberettet, og hvad der i »hovedtræk er fremkommet« under evt. afhøringer.<sup>6</sup>

Idet den indsatte med den foreslåede ordning kan blive ikendt flere disciplinære sanktioner, der i kombination kan være meget indgribende for den indsatte, bør ikendelse alene ske under en betryggende procesform og med betryggende procesgarantier for den indsatte. For eksempel ved at 1) have tilstrækkelig tid og de nødvendige faciliteter til at forberede deres forsvar, 2) få gratis bistand fra en tolk, hvis de ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes ved forhøret eller 3) have

---

<sup>5</sup> Se Seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder, Peter Vedel Kessing, Juristen nr. 2, 2019, side 56.

<sup>6</sup> Bekendtgørelse om udståelse af straffelse, anvendelse af forhørs-celle og behandlingen af disciplinærsager (disciplinærstrafbekendtgørelsen), § 7.



ret til at kræve vidner indkaldt og afhøre dem eller få dem afhørt på deres vegne.

Instituttet bemærker, at selvom De Europæiske Fængselsregler ikke er juridisk bindende, indgår de i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering som et fortolkningsbidrag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet styrker procesgarantierne for disciplinærstraffesystemet i overensstemmelse med De Europæiske Fængselsregler.

### **Udvidelse af fængselsbetjentenes faglige skøn**

Med lovudkastet foreslås mulighed for at fravige det obligatoriske krav om ikendelse af disciplinærstraf ved, at kriminalforsorgsområdet "i helt særlige tilfælde" kan undlade at ikende disciplinærstraf (forslag til indsættelse af stk. 2 i straffuldbyrdslovens § 67). I praksis vil det betyde, at fængselsbetjentenes mulighed for at foretage en skønsmæssig vurdering forbedres, således at de i helt særlige situationer kan undlade at ikende disciplinærstraf.

Med den foreslåede ordning er det en forudsætning for undtagelsesbestemmelses anvendelse, at den disciplinære forseelse er af beskeden karakter. En overtrædelse af rygeforbuddet er med den foreslåede ordning en disciplinær forseelse af beskeden karakter (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.1.3).

Instituttet henviser til, at det fremgår af de menneskeretlige retningslinjer fra FN og Europarådet, henholdsvis Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler, som har karakter af *soft law*, at disciplinære foranstaltninger skal anvendes som sidste udvej. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddrager sådanne fælles retningslinjer som en del af vurderingen af, om indgreb over for indsatte overholder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Instituttet vurderer, at der med den foreslåede ordning er tale om en *yderst snæver* mulighed for at understøtte fængselsbetjentenes faglige skøn, hvilket rejser spørgsmål om fængselsbetjentenes faglige skøn reelt set understøttes som forudsat i flerårsaftalen for Kriminalforsorgen.

Desuden finder instituttet det uklart, om den foreslåede undtagelsesbestemmelses (det foreslåede stk. 2 i straffuldbyrdslovens § 67) også vil kunne omfatte overtrædelser af retningslinjerne om grimt sprog og dårlig opførsel, som hidtil har kunnet give en advarsel, en bøde eller betinget strafcelle. Det fremgår alene af lovudkastet, at overtrædelser af rygeforbuddet kan være af

beskeden karakter med den konsekvens, at overtrædelse ikke behøver at medføre en disciplinær foranstaltning.<sup>7</sup>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovudkastet, at også grimt sprog og dårlig opførsel vil kunne have 'beskeden karakter' og dermed være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

### **Justering af varigheden ved ikendelse af strafcelle som disciplinærstraf**

Med udkastets (forslag til ændring af straffuldbyrdslovens § 70, stk. 1) foreslås varigheden af strafcelle fastsat til højst 14 dage. Samtidig foreslås det, at der i særlige tilfælde fortsat skal kunne ikendes strafcelle i et tidsrum på over 14 dage, dog højst 4 uger, eksempelvis for grove gentagelsestilfælde eller særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte (forslag til straffuldbyrdslovens § 70, stk. 2, og lovudkastets specielle bemærkninger til § 1, nr. 18).

Instituttet anser det for positivt, at strafcelle i udgangspunktet begrænses til 14 dage. Instituttet har dog fortsat alvorlige betænkeligheder ved, at det med lovudkastet fortsat er muligt at anvende strafcelle over for mindreårige, og at der lægges op til fortsat at være mulighed for undtagelsesvist at anvende lange strafcelleanbringelser over 14 dage.

Instituttet bemærker, at der har været en eksplosiv stigning i brugen af særlig langvarig strafcelle de seneste fem år. 705 gange blev indsatte i danske fængsler i 2019 straffet med isolation i mere end 14 dage. Til sammenligning skete det kun syv gange i 2015, at en indsat sad i strafcelle i mere end 14 dage.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der indføres et absolut forbud mod langvarig isolationsfængsling som disciplinærstraf - på mere end 15 dage og at brugen af strafcelle helt afskaffes for mindreårige.

Strafcelle 'i særlige tilfælde'

Med udkastet foreslås et nyt stk. 2 i straffuldbyrdslovens § 70 indsat, der indebærer, at der i særlige tilfælde fortsat kan ikendes strafcelle i et tidsrum på over 14 dage, dog højst 4 uger, eksempelvis for

---

<sup>7</sup> Kriminalforsorgen, Nye retningslinjer om grimt sprog og dårlig opførsel, 26. juli 2017, tilgængelig på:  
<https://faengselsforbundet.dk/download-document/?filename=2017/08/Information-til-indsatte-om-nye-regler-pr-1-september-2017.pdf>

grove gentagelsestilfælde eller særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.4.3).

Instituttet henviser til, de menneskeretlige retningslinjer fra FN og Europarådet, henholdsvis Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler, som har karakter af *soft law*, og regulerer staters brug af isolation. Fælles for retningslinjerne er, at isolation som disciplinærstraf kun skal bruges i exceptionelle tilfælde som sidste udvej og i så kort tid som muligt. Hvor Mandela-reglerne fastsætter et specifikt isolationsloft på 15 dage, overlader De Europæiske Fængselsregler (regel 60.6.d) det til national ret selv at fastsætte et loft for isolation.

Instituttet bemærker, at 'særlige tilfælde' med den foreslåede bestemmelse (§ 1, nr. 18) ikke er nærmere præciseret eller afgrænset udover til 'grove gentagelsestilfælde' og hvad der 'findes nødvendigt for at håndtere særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte'. Instituttet finder, at bestemmelsens manglende afgrænsning af nødvendigheden i praksis kan overlade fængselsbetjentene med en ikke uvæsentlig mulighed for fortsat at kunne ikende strafcelle af en varighed på over 14 dage i modsætning til de menneskeretlige retningslinjer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet præciserer bemærkningerne, herunder ved at eksemplificere 'grove gentagelsestilfælde', at kvalificere nødvendigheden og eksemplificere den omtalte persongruppe.

#### **PLIGT TIL SUNDHEDSFORSIKRING FOR UDVISNINGSDØMTE**

Det fremgår af lovudkastet, at udvisningsdømte som del af flerårtaftalen skal underlægges strammere økonomiske vilkår inden for Danmarks internationale forpligtelser, herunder at udvisningsdømte indsatte forpligtes til at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling (de almindelige bemærkninger, punkt 2.8.2).

Den nærmere beskrivelse af forslaget går på, at der skal skabes en bemyndigelses hjemmel, så ministeren ved bekendtgørelse kan pålægge udvisningsdømte at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen (instituttets fremhævning), og at tvangsopsparede midler skal anvendes til dækning af forsikringen (de almindelige bemærkninger, punkt 2.8.3).

Det fremgår endvidere, at bemyndigelsen til at fastsætte disse regler kun vil blive udnyttet, hvis det viser sig praktisk muligt at gennemføre

en sådan ordning, herunder at der kan findes udbydere af en sådan sundhedsforsikring, og at der kan findes en rimelig præmie.

Instituttet finder det uklart, i hvilke tilfælde sundhedsbehandling til en udvisningsdømt forventes ydet via en privat sundhedsforsikring, herunder hvad der menes med "uden for kriminalforsorgen". Der tilsigtes tilsyneladende ikke ændringer i straffuldbyrdelseslovens § 45 om sundhedsbehandling til indsatte. Instituttet forudsætter derfor, at en udvisningsdømt også i fremtiden har ret til lægebehandling og anden sundhedsmæssig bistand efter lovens § 45, så længe vedkommende er indsat.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer lovudkastet om en pligtig forsikring for udvisningsdømte, der skal dække sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen, herunder hvad der menes med "uden for kriminalforsorgen".

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2021-4000-0200.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk),  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk), og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325743  
PVK@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00694-3

24. MARTS 2022

## HØRING OVER FORSLAG TIL LEJE AF FÆNGSELSPLADSER I UDLANDET

Justitsministeriet har ved e-mail af 3.marts 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle udtalelse til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Instituttet giver i dette høringssvar bemærkninger til den del af forslaget, der vedrører leje af fængselspladser i udlandet. Instituttet vil senere inden for fristen sende et andet høringssvar med bemærkninger til de øvrige dele af lovudkastet.

### SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet en række ændringer navnlig i straffuldbyrdelsesloven med henblik på at skabe de retlige rammer for fængselsafsoning i udlandet.

Instituttet ønsker at understrege, at en beslutning om at leje et fængsel i Kosovo, hvor 300 udvisningsdømte fra Danmark kan afsone, er et *nybrud* i dansk og europæisk kontekst, fordi Kosovo ikke er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's menneskerettighedskonventioner.

Denne beslutning kan medføre brud på menneskerettighederne for de personer, som bliver overført til afsoning i Kosovo. Det kan endvidere få *vidtrækkende konsekvenser* den danske retsstat, fordi der på et centralt område som afsoning af straf kan opstå en retligt tomrum.

Leje af fængselspladser i Kosovo rejser således en række særdeles komplekse menneske- og folkeretlige spørgsmål, som nøje bør afklares inden ordningen etableres og inden nærværende lovudkast fremsættes. Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse bør lovforslaget ikke fremsættes i sin nuværende form, idet selve den retlige konstruktion for placering af

fængselspladser ikke er tilstrækkeligt beskrevet i lovforslaget. I stedet overlader lovforslaget en meget stor og nærmest ubegrænset bemyndigelse til forvaltningen til at fastsætte både traktatgrundlaget og den danske retlige regulering.

Instituttets bemærkninger vedrører følgende seks hovedområder:

1. Retligt grundlag for oprettelsen
2. Retligt ansvar for de indsatte
3. Indsattes rettigheder ved beslutning om overførsel
4. Indsattes rettigheder under afsoning i Kosovo
5. Asyl og tvangsmæssig udsendelse fra Kosovo
6. Monitorering af forholdene i fængslet

Instituttets hovedanbefalinger er følgende:

- At lovforslaget først fremsættes, når der foreligger et endeligt udkast til traktatgrundlag med Kosovo, der kan vedhæftes lovforslaget.
- At Justitsministeriet begrænser og præciserer bemyndigelsesbestemmelserne således, at det direkte anføres i lovteksten, hvilke specifikke regler i straffuldbyrdelsesloven, som justitsministeren er bemyndiget til at fravige og hvilke regler på sundhedsområdet, der finder anvendelse i fængslet.
- At det klart fremgår af traktatgrundlaget og af lovbemærkningerne, at overførte indsatte er under dansk jurisdiktion, også når de befinder sig uden for fængslet i Kosovo, herunder under transport og ved hospitalsbehandling. Det kan fx ske ved, at dansk personale altid medvirker og udøver kontrol og myndighed over indsatte, når de befinder sig uden for fængslet i Kosovo.
- At det klart fremgår af traktatgrundlaget og af lovbemærkningerne, at kosovarisk personales handlinger og undladelser både i og uden for fængslet ift. de overførte indsatte skal henregnes til Danmark, herunder også når de agerer i strid med den bilaterale traktat og klare danske regler og instrukser.
- At Justitsministeriet sikrer, at der i såvel traktatgrundlaget som i det danske retlige grundlag er taget stilling til den række retlige og praktiske spørgsmål, der opstår ifm. gennemførelse af Folketingets Ombudsmands (NPM'en) tilsynsbesøg til fængslet i Kosovo.

## INDLEDNING

Kriminalforsorgen har i disse år massive udfordringer. Manglende kapacitet, overbelægning og mangel på fængselsbetjente i danske fængsler påvirker de ansatte og de indsatte.

De indsattes rettigheder er presset på en række områder, og det kan under de nuværende forhold være svært for kriminalforsorgen at leve op til menneskeretlige standarder og anbefalinger om at begrænse brugen af magt og disciplinærstraf mest muligt og beskytte navnlig sårbare indsattes rettigheder og sikkerhed.<sup>1</sup>

Der er således efter instituttets opfattelse et stort behov for at styrke kriminalforsorgen, herunder at øge kapaciteten og antallet af fængselsbetjente.

Beslutningen om at leje et fængsel i Kosovo og overføre 300 udvisningsdømte er imidlertid et *nybrud* i dansk og international ret, der kan få *vidtrækkende konsekvenser* for de overførte indsatte og for den danske retsstat.

Belgien og Norge har tidligere lejet fængselskapacitet i Holland. Men Holland er medlem af såvel Europarådet og FN og forpligtet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's menneskerettighedskonventioner. Det er Kosovo ikke. Kosovo er ikke medlem af FN og Europarådet, og dermed heller ikke forpligtet af EMRK eller FN's menneskerettighedskonventioner. Det er således første gang, at en stat overfører indsatte til afsoning i en anden stat, der ikke er medlem af FN og Europarådet, og som ikke er folkeretligt forpligtet af menneskerettighedskonventioner.

Dertil kommer, at en beslutning om leje af fængsel i Kosovo vil få *vidtrækkende konsekvenser*. Både for de berørte indsatte, der tvangsmæssigt overflyttes til afsoning i Kosovo i en anden fængselskultur med begrænset mulighed for kontakt med familie og sociale relationer. Og for den danske stat. Det kan være en svækkelse af den danske retsstat, at et så centralt område som strafafsoning udflyttes til udlandet uden helt klare juridiske rammer herfor. Udflytningen indebærer således en risiko for, at Danmark bliver dømt ved danske domstole og i sidste instans Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) for brud på de overførte indsattes menneskerettigheder. Det kan også have negative konsekvenser for danske embedsmænd fra bl.a. Kriminalforsorgen, Udlændingestyrelsen, Hjemrejsestyrelsen, politiet, som udstationeres til fængslet uden, at der er helt klare retlige rammer for deres virke.

---

<sup>1</sup> Institut for Menneskerettigheder, rapport af 10. november 2021, *Forhøjet risiko for krænkelse - Manglende kapacitet i fængsler udfordrer menneskerettighederne*, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/udgivelser/kraenkelse-faengsler?fbclid=IwAR1iSXQmIRGGiRqn5qQFn-fmISKYcYIDMWeLt8XAHdxw1v3a2o90HGr3wMc>

Det er en grundlæggende forudsætning for ordningen, at afsoningen i fængslet i Kosovo: ”sker i overensstemmelse med danske regler og Danmarks internationale forpligtelser”,<sup>2</sup> samt at ”afsoningsforholdene grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler”.<sup>3</sup> Det forudsættes således, at de indsatte ikke lider et rettighedstab i forbindelse med overførslen.

Ordningen og lovforslaget rejser en række særdeles komplekse menneske- og folkeretlige spørgsmål, som nøje bør afklares inden ordningen etableres og inden nærværende lovforslag fremsættes.

Instituttet vurderer følgende seks hovedområder i høringssvaret:

1. Retligt grundlag for oprettelsen af fængslet i Kosovo
2. Retligt ansvar for de indsatte
3. Indsattes rettigheder ved beslutning om overførsel
4. Indsattes rettigheder under afsoning i Kosovo
5. Asyl og tvangsmæssig udsendelse fra Kosovo
6. Monitorering af forholdene i fængslet

## **1 RETLIGT GRUNDLAG FOR OPRETTELSEN**

Det er helt afgørende, at der inden etablering af ordningen er klarhed over, hvilke regler, der regulerer forholdene for de overførte indsatte både i og uden for det dansk lejede fængsel i Kosovo. Både den folkeretlige regulering, herunder den bilaterale traktat mellem de to lande, og den nationale regulering i begge lande, skal være klar og præcis, herunder om det er danske, kosovariske eller et mix af begge landes regler, der finder anvendelse i fængslet.

### **1.1 Folketinget bør fastsætte de retlige rammer**

Det fremgår af lovforslaget,<sup>4</sup> at formålet med lovudkastet er todelt. Dels at tilvejebringe det fornødne grundlag for, at Folketinget kan give sit *samtykke* til, at regeringen kan indgå en folkeretligt forpligtende traktat med Kosovo om leje af fængsel i Kosovo og overførsel af 300 udvisningsdømte udlændinge til afsoning i fængslet, jf. § 19, stk. 1, i Grundloven (afsnit 2.1. nedenfor). Dels at skabe det *retlige grundlag i dansk ret* for, at udvisningsdømte udlændinge kan fuldbyrde fængselsstraf eller forvaring i fængslet i Kosovo (afsnit 2.2. nedenfor).

Ved etablering af en sådan ordning – der er et nybrud i dansk ret med vidtrækkende konsekvenser for de indsatte og for den danske stat – bør det efter instituttets opfattelse som det helt klare udgangspunkt være lovgivningsmagten og ikke forvaltningen, der fastsætter den retlige regulering, herunder både i forhold til traktatgrundlaget og dansk ret. Der bør således

---

<sup>2</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 22.

<sup>3</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 19.

<sup>4</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 22-23.



udvises tilbageholdenhed med at give bemyndigelser til administrationen til at fravige og fastsætte regler på et så centralt område som strafafsoning.

Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse bør lovforslaget ikke fremsættes i sin nuværende form, idet lovforslaget overlader et meget stort og nærmest ubegrænset skøn/bemyndigelse til forvaltningen til at fastsætte både traktatgrundlaget (afsnit 2) og den danske retlige regulering (afsnit 3.).

## 1.2 Traktatgrundlaget

Folketinget bemyndiger med vedtagelsen af lovforslaget forvaltningen til at færdigforhandle og indgå en folkeretligt forpligtende traktat med Kosovo om leje af fængsel og overførsel af 300 udvisningsdømte fra Danmark.<sup>5</sup>

Det er en helt afgørende forudsætning for at kunne sikre, at de overførte indsatte behandles i overensstemmelse med Danmarks menneske- og folkeretlige forpligtelser, at traktaten mellem Danmark og Kosovo er detaljeret, præcis og klar. En lang række forhold skal nøje reguleres i traktatgrundlaget, herunder bl.a.:

- Om det er danske – og/eller kosovariske – regler, der gælder i fængslet ift. magtanvendelse, disciplinærstraf, udelukkelse fra fællesskab, sundhedsbetjening, mv.
- Om det kosovariske fængsels- og transportpersonale agerer på vegne af Danmark, således at deres handlinger henregnes til og forpligter Danmark.
- Hvilken stat er ansvarlig for evt. menneskerettighedsbrud i fængslet og under transport eller udgang fra fængslet?
- Hvordan sikres det, at begrundet mistanke om tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i fængslet – eller under transport og udgang – bliver efterforsket og retsforfulgt af et uafhængigt, upartisk og effektivt organ?
- Hvordan forlænges lejeforholdet og hvordan opsiges og ophæves traktaten i tilfælde af misligholdelse af traktatforpligtelser mv.

Med vedtagelsen af lovforslaget samtykker Folketinget til indgåelse af en traktat – og dermed til leje af fængsel i Kosovo og overførsel af 300 udvisningsdømte udlændinge til afsoning i fængslet – uden nærmere kendskab til traktatgrundlaget. En ordning som er et nybrud i dansk ret med vidtrækkende konsekvenser for de indsatte og for Danmark.

---

<sup>5</sup> Se de specielle bemærkninger s. 172.

Lovforslaget indeholder alene et helt kort overblik over det forventede traktatgrundlag.<sup>6</sup>

Det er ikke muligt på dette grundlag, uden nærmere kendskab til den forhandlede traktat og den præcise ordlyd af de enkelte traktatbestemmelser, at vurdere, om de overførte indsatte vil blive behandlet i overensstemmelse med Danmarks menneske- og folkeretlige forpligtelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget først fremsættes, når der foreligger et endeligt udkast til traktatgrundlag med Kosovo, der kan vedhæftes lovforslaget.

Instituttet bemærker herved, at Norge fra 2015- 2018 lejede et fængsel i Holland. Det norske Justitsdepartement fremsatte i den forbindelse i 2015 et lovforslag med de samme to formål som nærværende lovforslag. Dels at Stortinget i Norge kunne samtykke til indgåelse af en traktat med Holland, dels at skabe det fornødne hjemmelsgrundlag i den norske straffuldbyrdslovslov ("straffegjennomføringsloven").

Det endelige udkast til bilateral traktat mellem Norge og Holland var vedhæftet lovforslaget, både på engelsk og oversat til norsk, så høringsinstanser og det norske Storting havde reel mulighed for at vurdere indhold og rækkevidde af traktaten, herunder om traktaten var i overensstemmelse med Norges menneske- og folkeretlige forpligtelser.

### **1.3 Det retlige grundlag i dansk ret – straffuldbyrdsregler og sundhedsregler**

Det andet formål med nærværende lovforslag er at tilvejebringe det fornødne *retlige grundlag i dansk ret* for overførsel af udvisningsdømte indsatte til fængslet i Kosovo.

Det fremgår af den foreslåede § 1 a, stk. 3, at straffuldbyrdslovsloven "og regler fastsat i medfør heraf" finder anvendelse i fængslet. Dvs. det meget store antal bekendtgørelser mv., der er fastsat i medfør af straffuldbyrdslovsloven finder anvendelse fx om magtanvendelse, disciplinærstraf, udelukkelse fra fællesskab, observationscelle, mv.

Det er udgangspunktet. Men den foreslåede § 1 a, stk. 4, indeholder en generel og meget vid bemyndigelse til *justitsministeren* til at fravige reglerne i straffuldbyrdslovsloven og bekendtgørelser på området, hvis det er "nødvendigt". Det anføres i bemærkningerne, at: "Bemyndigelsen forudsættes anvendt i tilfælde, hvor indholdet af den regel, som ønskes fraveget, er uforenelig med fuldbyrdelsen af straffen i Kosovo med de begrænsninger, der måtte ligge heri." <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 23-25.

<sup>7</sup> Se de specielle bemærkninger s. 174.

Ligesom der i de specielle bemærkninger opregnes visse ikke-udtømmende eksempler på, hvilke bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven, justitsministeren kan fravige.

Det fremstår imidlertid ganske uklart, hvornår det er "nødvendigt" at fravige en regel, eller hvornår en "regel er uforenelig med fuldbyrdelse af straf i Kosovo".

For så vidt angår sundhedsregler bemyndiges *sundhedsministeren* i den foreslåede § 1a, stk. 5, i lovforslaget til at fastsætte, hvilke regler på sundhedsområdet, der skal finde anvendelse for de overførte indsatte.

Mens udgangspunktet ift. straffuldbyrdelsesregler således er, de finder anvendelse, medmindre justitsministeren beslutter det modsatte, så er udgangspunktet ift. sundhedsområdet det modsatte, at ingen regler finder anvendelse, medmindre sundhedsministeren "sætter dem i kraft".

Det anføres i lovbemærkningerne, at: "Det er efter Sundhedsministeriets vurdering vanskeligt på forhånd at klarlægge i fuldt omfang, hvilke regler der med de nødvendige tilpasninger og fravigelser vil skulle gælde for at sikre patientsikkerheden, og der kan således *ikke udtømmende i fuldt omfang redegøres for, hvilke regler bemyndigelsen vil blive anvendt til at sætte i kraft.* Hvilke regler, der konkret anses for nødvendige at sætte i kraft, vil bl.a. *afhænge af lokale forhold, patient-sikkerhedsmæssige standarder, sprog m.v.* De samme hensyn vil også kunne begrunde, at reglerne *ikke sættes i kraft*, fordi de vil kunne være umulige eller uforholdsmæssigt vanskelige af implementere eller overholde." (kursiv tilføjet).<sup>8</sup>

Der gives endvidere i lovbemærkninger eksempler på, hvilke regler på sundhedsområdet, det er "forventningen" at sætte i kraft.<sup>9</sup>

Det fremstår imidlertid uklart, hvilke sundhedsregler, der vil blive sat i kraft i fængslet i Kosovo.

Som det fremgår af citatet ovenfor, kan "*lokale forhold, patient-sikkerhedsmæssige standarder, sprog m.v.*" begrunde, at en sundhedsregel "sættes i kraft" – men samme hensyn kan også begrunde, at sundhedsreglen "ikke sættes i kraft".

Samlet er lovgrundlaget således ganske uklart. Justitsministeren kan fastsætte, at det er "nødvendigt" at fravige en række straffuldbyrdelsesregler, og sundhedsministeren kan fastsætte, at kun få regler på sundhedsområdet finder anvendelse.

Sådanne brede bemyndigelsesbestemmelser til de relevante ministre gør det umuligt for instituttet, på det foreliggende grundlag, at tage stilling til den foreslåede ordning. Der er ikke klarhed over, hvilke danske regler justits- og

---

<sup>8</sup> Se de specielle bemærkninger s. 177.

<sup>9</sup> Se de specielle bemærkninger s. 177-179.

sundhedsministeren vil fravige eller sætte i kraft, og dermed er det uklart, hvilke forhold og vilkår de overførte indsatte vil være underlagt.

Instituttet bemærker herved, at det fremgår af Justitsministeriets *Vejledning om Lovkvalitet* fra juni 2018, at: "Indeholder en bemyndigelsesbestemmelse f.eks. hjemmel til at *fravige* eller fastsætte (nærmere) regler om indholdet af andre bestemmelser, vil en afgrænsning som udgangspunkt kunne ske *ved henvisning til disse bestemmelser*. Herudover kan og bør en bemyndigelsesbestemmelse ofte afgrænses ved, at der i bestemmelsen angives en *række eksempler på, hvad bestemmelsen indeholder hjemmel* til (tematisering). Undertiden er det imidlertid en teknisk nødvendighed at affatte selve bemyndigelsesbestemmelsen relativt bredt. Det er bl.a. i sådanne tilfælde vigtigt, at den nødvendige *afgrænsning og præcisering af bemyndigelsen i stedet angives i bemærkningerne.*"<sup>10</sup> (kursiv tilføjet).

Efter instituttets opfattelse indeholder lovforslaget ikke den nødvendige afgrænsning og præcisering af, hvilke bestemmelser, der vil regulere de overførte indsattes forhold og vilkår i og uden for fængslet i Kosovo. Der overlades et meget stort skøn til forvaltningen. Instituttet tillægger det herved vægt, at ordningen er et nybrud i dansk og international ret med store konsekvenser for de indsatte og for den danske stat.

Det er ligeledes uklart, om kosovariske regler og instrukser, mv. vil kunne finde anvendelse i fængslet.<sup>11</sup> Efter den norsk-hollandske aftale var det et mix af regler, der fandt anvendelse i det norske lejede fængsel i Holland. Visse forhold i fængslet var alene reguleret af norske regler, andre forhold både af norske og hollandske regler fx ift. magtanvendelse, jf. art. 6 i aftalen.

Det giver imidlertid en betydelig retlig usikkerhed, hvis den retlige regulering både består af danske og af kosovariske regler og instrukser.

Desuden bemærkes det, at det udtrykkeligt fremgår af det norske Justitsdepartement lovforslag om leje af et fængsel i Holland (omtalt ovenfor), hvilke specifikke regler ("§§ 4, 7, 8 første ledd og 27") i den norske straffuldbyrdelseslov, som den norske justitsminister bemyndiges til at fravige, hvis det er nødvendigt. Ligesom det klart fremgår af det norske lovforslag, hvilke regler på sundhedsområdet, der finder anvendelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet begrænser og præciserer bemyndigelsesbestemmelserne i lovforslaget således, at det direkte anføres i lovforslaget, hvilke specifikke regler i straffuldbyrdelsesloven, som justitsministeren er bemyndiget til at fravige og hvilke regler på sundhedsområdet, der finder anvendelse i fængslet.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer i den bilaterale traktat og i bemærkningerne til nærværende

---

<sup>10</sup> Vejledning om lovqualität, s. 104, tilgængelig på: <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf>

lovforslag, at kosovariske regler og instrukser ikke finder anvendelse i det dansk kontrollerede fængsel i Kosovo.

## 2. RETLIGT ANSVAR FOR DE INDSATTE

### 2.1. De indsatte rettigheder skal sikres i Kosovo

Det er som nævnt i afsnit 1 en grundlæggende forudsætning bag ordningen, at afsoningen i fængslet i Kosovo sker i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og at de overførte indsatte dermed ikke lider et rettighedstab i forbindelse med overførslen.

Ved vurderingen af, om de indsatte lider et rettighedstab, må der sondres mellem, hvilke rettigheder de har efter den bilaterale traktat, Danmark indgår med Kosovo (jf. afsnit 2.2.), og hvilke rettigheder de har efter EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner (jf. afsnit 2.3.).

### 2.2 Den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo

Det fremgår af lovforslaget, at det er forventningen, at det vil fremgå af traktaten med Kosovo, at: "Danmarks internationale forpligtelser finder anvendelse ved fuldbyrdelsen af rettigheder og pligter efter traktaten, herunder i relation til fængslets faciliteter, transporten af indsatte, strafforfølgning i Kosovo samt behandlingen i øvrigt af indsatte i og uden for fængslet, og at Kosovo forpligter sig til at medvirke til overholdelse heraf."<sup>12</sup>

Vedrørende evt. behandling af overførte indsatte på et kosovarisk hospital anføres, at: "Behandlingen på et kosovarisk hospital vil finde sted efter kosovariske sundhedsregler dog således, at det sker *inden for Danmarks internationale forpligtelser*." (kursiv tilføjet).

Det vil således fremgå af traktatgrundlaget mellem Danmark og Kosovo, at de overførte indsatte skal behandles i overensstemmelse med Danmarks menneske- og folkeretlige forpligtelser både i og uden for fængslet i Kosovo, herunder under transport i Kosovo og ved strafforfølgning og hospitalsbehandling i Kosovo.

Der må imidlertid som nævnt sondres mellem, hvilke rettigheder en overført indsat har efter den bilaterale traktat med Kosovo, og hvilke rettigheder en overført indsat har efter EMRK mv.

Det forhold, at Danmark indgår en bilateral traktat med Kosovo, hvor det aftales med Kosovo, at Danmarks internationale forpligtelser finder anvendelse i fængslet, og Kosovo skal medvirke til overholdelsen heraf, påvirker ikke uden videre Danmarks EMRK-forpligtelser, og de overførte indsatte rettigheder efter EMRK eller øvrige menneskerettighedskonventioner (herefter blot "efter EMRK").

---

<sup>12</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 23.

Der er tale om to forskellige traktatgrundlag. De overførte indsatte EMRK-rettigheder – og Danmarks eventuelle EMRK-ansvar for dem – beror på en selvstændig vurdering efter EMRK og relevant konventionspraksis.<sup>13</sup>

Mens den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo regulerer forholdet mellem den danske stat og den kosovariske stat (statsrelation) – så regulerer EMRK forholdet mellem stat og individ (stat/individ-relation). EMRK tillægger individer rettigheder over for staten og en klageadgang til EMD, hvis der er begrundet mistanke om brud på rettighederne. Det gør den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo ikke. Danmark kan som stat påtale et evt. brud på den bilaterale traktat over for kosovariske myndigheder, og spørgsmålet kan søges løst ved en dialog mellem danske og kosovariske myndigheder eller evt. henvises til en i traktaten etableret statslig mæglingsmekanisme. Men de overførte indsatte tillægges hverken rettigheder eller klagemuligheder efter traktaten mellem Danmark og Kosovo.

Mens det således i traktaten mellem Danmark og Kosovo er staterne, herunder Danmark, der er rettigheds- og påtalesubjekt; så er det individet, herunder de overførte indsatte, der er rettigheds- og påtalesubjekt efter EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner.

Til *illustration* kan nævnes et eksempel, hvor en indsat fx påstår, at en kosovarisk fængselsbetjent har udsat ham for tortur eller anden ulovlig magtanvendelse i det dansk kontrollerede fængsel i Kosovo i strid med artikel 3 i EMRK.

Hvis den indsatte *er beskyttet af EMRK*, har han en *individuel ret* til at få sagen undersøgt og prøvet ved et uafhængigt og upartisk organ, typisk de nationale domstole, og i sidste instans ved EMD. Er der sket brud på artikel 3, skal den ansvarlige fængselsbetjent retsforfølges, og den indsatte har ret til oprejsning og erstatning fra den pågældende stat.

Er den indsatte derimod *ikke beskyttet af EMRK*, men alene – afledt – af den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo, er han ikke *individuel* beskyttet af forbuddet mod tortur i artikel 3. Han er afhængig af, at danske myndigheder vil gå i en diplomatisk dialog med kosovariske myndigheder og, at der opnås enighed om, hvorvidt Kosovo har behandlet ham ”i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser”. Den indsatte har derimod ikke et folkeretligt krav på, at forholdet undersøges af et uafhængigt og upartisk organ, eller på at den ansvarlige fængselsbetjent retsforfølges. Han har ikke en individuel ret til oprejsning og erstatning fra staten. Og han har ikke ret til eller mulighed for at klage til EMD.

---

<sup>13</sup> Men EMD kan ved fortolkningen af EMRK inddrage traktaten mellem Danmark og Kosovo, jf. princippet i artikel 31, stk. 3, litra c, i Traktatretskonventionen, tilgængelig på:  
<https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/1980/34>.

For at undgå at de overførte indsatte lider et "rettighedstab" ifm. overførslen til afsoning i Kosovo, er det således ikke tilstrækkeligt, at Danmark indgår en bilateral traktat med Kosovo. Det må forudsættes, at de overførte indsatte fortsat er beskyttet af EMRK-rettigheder og EMD-klageadgang både i og uden for fængslet i Kosovo. På samme måde som de ville være, hvis de afsonede i Danmark. Indgåelsen af en bilateral traktat med Kosovo kan således ikke kompensere for en manglende EMRK-beskyttelse.

Da Kosovo som nævnt ikke er bundet af hverken EMRK eller FN's menneskerettighedskonventioner, vil de overførte indsatte kun være beskyttet af EMRK-rettigheder og have klageadgang til EMD, i det omfang de efter overførslen til Kosovo fortsat er beskyttet af Danmarks EMRK-forpligtelser over for dem.

Det må vurderes selvstændigt efter EMRK og relevant praksis fra EMD, om Danmark fortsat er EMRK-ansvarlig for de indsatte efter overførslen til Kosovo.

### **2.3 Er Danmark ansvarlig efter EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner?**

Et muligt ansvar efter EMRK (og øvrige menneskerettighedskonventioner) forudsætter to ting. For det *første*, at de berørte individer er under dansk "jurisdiktion", jf. artikel 1 i EMRK, således som dette begreb fortolkes af EMD. For det *andet*, at den handling eller undladelse, der påstås at udgøre et menneskerettighedsbrud, kan henregnes (eller tilregnes) til Danmark.<sup>14</sup>

Det anføres i lovforslaget i overensstemmelse hermed, at "udøvelse af 1) *jurisdiktion* er en nødvendig forudsætning for, at en medlemsstat kan blive ansvarlig for handlinger eller undladelser i strid med EMRK, som kan 2) *tilregnes* [eller henregnes] staten." (kursiv tilføjet).<sup>15</sup>

EMD vurderer først, om de berørte individer er under den pågældende stats jurisdiktion (afsnit 2.3.1.), dernæst om den handling, der påstås at udgøre et menneskerettighedsbrud, kan henregnes til den pågældende stat (afsnit 2.3.2.).<sup>16</sup>

#### **2.3.1. Jurisdiktion**

Den *første* betingelse for et dansk EMRK-ansvar er, at de overførte indsatte befinder sig under dansk jurisdiktion, jf. artikel 1 i EMRK.

Det anføres i lovforslaget vedrørende spørgsmålet om jurisdiktion efter EMRK, at: "Det er vurderingen, at Danmark vil blive *anset for at udøve jurisdiktion* i relation til afsoningen i fængslet i Kosovo, der bl.a. vil være underlagt dansk ledelse og danske straffuldbyrdelsesregler. Det er endvidere vurderingen, at

---

<sup>15</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 97.

<sup>16</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Carter mod Rusland, dom af 21. september 2021

Danmark *efter omstændighederne vil blive anset for at udøve jurisdiktion* over visse forhold med tilknytning til afsoningen, herunder i forbindelse med transport til fængslet.” (kursiv tilføjet).<sup>17</sup>

Det er Justitsministeriets vurdering, at indsatte i det dansk lejede fængsel vil være under dansk jurisdiktion, mens Danmark kun ”efter omstændighederne vil blive anset for at udøve jurisdiktion” over fx transport af indsatte.

EMD lægger ved vurderingen af, om et individ er under en stats jurisdiktion vægt på, om staten udøver effektiv kontrol eller myndighed over individet. Der må derfor – som Justitsministeriet gør – sondres mellem, om de overførte indsatte befinder sig i eller uden for det dansk kontrollerede fængsel i Kosovo.

#### *1. Indsatte, der befinder sig i det dansk kontrollerede fængsel*

Indsatte, der befinder sig i det dansk kontrollerede fængsel i Kosovo vil – som det også er Justitsministeriets opfattelse – være under dansk jurisdiktion, idet de utvivlsomt er under dansk kontrol og myndighed.

Det betyder, at Danmark er ”ansvarlig for handlinger eller undladelser i strid med EMRK, som kan *tilregnes* [eller *henregnes*] staten”.<sup>18</sup>

#### *2. Overførte indsatte uden for fængslet - Transport og hospitalsbehandling i Kosovo*

Det fremgår af lovforslaget, at dansk politi vil skulle ledsage de dømte *mellem lufthavnen i Danmark og lufthavnen i Kosovo*.<sup>19</sup> De indsatte vil utvivlsomt være under dansk jurisdiktion under transporten, da de er under dansk politis effektive kontrol.<sup>20</sup> Det betyder, at Danmark er forpligtet af EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner under denne del af transporten.

Modsat fremgår det af lovforslaget, at *transport af indsatte på ”kosovarisk territorium*, herunder f.eks. fra lufthavnen til fængslet, foretages af kosovarisk personale, dog således, at det sker *inden for Danmarks internationale forpligtelser*.” (kursiv tilføjet).<sup>21</sup> Yderligere anføres det, at transporten vil ”skulle ske efter kosovariske regler, herunder kosovariske regler om magtanvendelse, dog således at transport og eventuel magtanvendelse skal ske *i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser*.”<sup>22</sup> (kursiv tilføjet).

---

<sup>17</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 98.

<sup>18</sup> Se citat fra lovforslaget gengivet ovenfor afsnit 2.3.

<sup>19</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 27.

<sup>20</sup> Se også Folketingets Ombudsmands udtalelse af 27. marts 2019 om dansk politis ekstraterritoriale forpligtelser ifm. udsendelse af afviste asylansøgere til Afghanistan, tilgængelig på:

[https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_bsager/2019-6/pdf](https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2019-6/pdf)

<sup>21</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 27.

<sup>22</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 26.



Ligeledes anføres vedrørende eventuel behandling på et kosovarisk hospital, at: "Behandlingen på et kosovarisk hospital vil finde sted efter *kosovariske sundhedsregler* dog således, at det sker *inden for Danmarks internationale forpligtelser*." (kursiv tilføjet).

Ud fra EMD's praksis forekommer det imidlertid yderst tvivlsomt, om overførte indsatte, der bliver transporteret af kosovarisk personale iht. kosovariske regler – og overførte indsatte, der bliver behandlet på et kosovarisk hospital efter kosovariske sundhedsregler – er under dansk jurisdiktion iht. artikel 1 i EMRK. Danske statslige aktører udøver ikke effektiv kontrol eller myndighed over dem hverken under transporten eller hospitalsbehandlingen i Kosovo.

Det er ligeledes Justitsministeriets vurdering, hvor det ganske uklart anføres, at: "det er endvidere vurderingen, at Danmark *efter omstændighederne vil blive anset for at udøve jurisdiktion* over visse forhold med tilknytning til afsoningen, herunder i forbindelse med transport til fængslet." (kursiv tilføjet).<sup>23</sup>

### 2.3.2 Henregning – Hvornår skal en handling eller undladelse henregnes til Danmark?

Den *anden* betingelse for et dansk ansvar for overførte indsatte efter EMRK (og øvrige menneskerettighedskonventioner) er som nævnt, at den EMRK-stridige handling eller undladelse kan henregnes/tilregnes Danmark ("attribution"). Skal en kosovarisk fængselsbetjents handlinger eller undladelser – muligvis foretaget i strid med den bilaterale traktat og klare danske instrukser og retningslinjer – i det dansk lejede fængsel henregnes til Danmark? Skal en kosovarisk transportbetjents handlinger eller undladelser under transport i Kosovo – eller en kosovarisk læges handlinger eller undladelser på et kosovarisk hospital – henregnes til Danmark? Med den konsekvens, at Danmark er ansvarlig efter EMRK for de pågældende handlinger eller undladelser.

Den internationale lovkommissions (ILCs) artikler om statsansvar regulerer i kapitel II spørgsmålet om, hvornår en handling skal henregnes til en stat.<sup>24</sup>

Udgangspunktet er, at en stat kun er ansvarlig for handlinger begået af egne statslige organer, jf. artikel 4 i ILC's artikler. I det omfang en stat 1 stiller et statsligt organ/statsansatte "til rådighed" ("disposal") for en anden stat 2, så de alene handler på stat 2's vegne, så vil deres handlinger imidlertid *alene* skulle henregnes til stat 2, jf. artikel 6. Såfremt kosovarisk fængselspersonale – eller andet kosovarisk personale, herunder transportbetjente eller

---

<sup>23</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 98.

<sup>24</sup> Den internationale lovkommission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, tilgængelig på: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)

sundhedspersonale – stilles ”til rådighed” efter art. 6 for Danmark, vil deres handlinger og undladelser således skulle henregnes til Danmark, der dermed vil være folkeretligt ansvarlig herfor (ikke Kosovo).

En stat er også ansvarlig for dens statslige organer/statsansattes (herunder også for de statslige aktører, der er stillet til rådighed af en anden stat, jf. art. 6) såkaldte *ultra vires* handlinger dvs. handlinger og undladelser i strid med den pågældende stats retningslinjer og instrukser, jf. artikel 7. Det vil sige, at Danmark i så fald vil være ansvarlig for kosovoske fængselsbetjentes handlinger og undladelser, *selvom* de er udført i strid med klare danske retningslinjer og instrukser, herunder den indgåede bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo.<sup>25</sup>

Endelig følger det af artikel 8 i ILC's artikler, at en *konkret handling* udført af stat 1 skal henregnes til stat 2, hvis den konkrete handling er udført under instruktion, ordre eller kontrol af stat 2. Dette omfatter dog ikke for *ultra vires* handlinger.

Spørgsmålet om henregning behandles ikke i lovforslaget eller bemærkningerne. Det er således uklart i hvilket omfang kosovarisk personales handlinger og undladelser skal henregnes til Danmark men den konsekvens, at Danmark er folkeretligt ansvarlig, herunder under EMRK, for de pågældendes handlinger og undladelser.

## 2.4 Sammenfatning

Det er som nævnt en grundlæggende forudsætning for ordningen, at afsoningen i fængslet i Kosovo sker i overensstemmelse Danmarks internationale forpligtelser, og at de indsatte ikke lider et ”rettighedstab” ved overførsel til afsoning i Kosovo.

Det vil i overensstemmelse hermed fremgå af den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo, at Danmarks internationale forpligtelser finder anvendelse ift. de overførte indsatte både i og uden for fængslet. De skal behandles i overensstemmelse med – eller inden for rammen af – Danmarks internationale forpligtelser, jf. afsnit 2.1. ovenfor.

Men de overførte indsatte er hverken rettigheds- eller påtalesubjekter efter den bilaterale traktat.

Det er de derimod efter EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner. Her er de indsatte tillagt individuelle rettigheder og kan påtale og få pådømt evt. brud på rettighederne ved EMD og øvrige menneskerettighedsorganer (rettigheds- og påtalesubjekter).

Selvom det anføres i den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo, at de indsatte skal behandles i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, så vil de indsatte lide et rettighedstab, hvis ikke de efter

---

<sup>25</sup> Det bemærkes, at EMD i flere sager har anlagt en mere udvidende fortolkning af henregningsreglerne end ILC.

overførslen til Kosovo er beskyttet af EMRK eller øvrige menneskerettighedskonventioner på samme måde, som de ville være ved afsoning i Danmark.

Kosovo er ikke bundet af hverken EMRK eller FN's menneskerettighedskonventioner. De overførte indsatte vil derfor kun være beskyttet af EMRK-rettigheder og klageadgang til EMD, i det omfang de er beskyttet af Danmarks EMRK-forpligtelser efter overførslen.

Der er imidlertid tvivl om, hvorvidt Danmark er fuldt ud forpligtet af EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner ift. de overførte indsatte:

I forhold til *indsatte i det danske fængsel* er der tvivl om, hvorvidt kosovariske fængselsbetjentes og andet kosovarisk personales handlinger og undladelser skal henregnes til Danmark

I forhold til *indsatte, der befinder sig uden for fængslet, herunder under transport eller hospitalsbehandling*, er der både tvivl om, hvorvidt de indsatte er under dansk jurisdiktion, og hvorvidt handlinger og undladelser udført af kosovariske transportbetjente, læger, mv. skal henregnes til Danmark.

Henset til denne tvivl om Danmarks EMRK-ansvar for de overførte indsatte – og til at Kosovo ikke er folkeretligt forpligtet af EMRK og øvrige menneskerettighedskonventioner – er der risiko for at de indsatte vil lide et rettighedstab ved overførsel til afsoning i Kosovo.

Det er uklart, om det fx er i strid med Danmarks forpligtelser efter EMRK, hvis en kosovarisk fængselsbetjent i strid med den bilaterale traktat og klare danske regler og instrukser udsætter en indsat i fængslet i Kosovo for ulovlig strafcelle eller ulovlig bæltefiksering i en observationscelle? Eller hvis en kosovarisk transportbetjent slår eller anvender ulovlig magt mod en dansk indsat under transport i Kosovo? Eller hvis en kosovarisk læge fejlbehandler en indsat på et kosovarisk hospital?

I forhold til den norske (og belgiske) leje af fængsel i Holland var der *ikke* tilsvarende risiko for, at de indsatte ville lide et rettighedstab ved overførsel til Holland, idet Holland var bundet af de samme menneskerettighedsforpligtelser som Norge, herunder EMRK. Var en overført indsat ikke under norsk EMRK-jurisdiktion i Holland, så var vedkommende under hollandsk EMRK-jurisdiktion. Og kunne en hollandsk fængselsbetjents, transportbetjent eller læges handlinger og undladelser ikke henregnes til Norge, så kunne de henregnes til Holland. Der var således ikke tvivl om, at de overførte indsatte enten ville være under norsk eller hollandsk EMRK-ansvar. Dermed var der ikke risiko for rettighedstab.

Kosovo er modsat Holland ikke forpligtet af EMRK eller øvrige menneskerettighedskonventioner. I det omfang en overført indsat ikke er beskyttet af Danmarks EMRK-ansvar i Kosovo, vil vedkommende ikke være beskyttet af EMRK eller øvrige menneskerettighedskonventioner. Den pågældende vil dermed lide et rettighedstab.

For at sikre, at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt de overførte indsatte vil blive behandlet i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser ved afsoning i Kosovo, og at de ved overførsel til afsoning i Kosovo ikke lider et rettighedstab, *anbefaler* instituttet, at Justitsministeriet ifm. med de igangværende traktatforhandlinger med Kosovo sikrer, at Danmark er fuldt EMRK-ansvarlig for de overførte indsatte. Det bør således klart fremgå af traktatgrundlaget og af bemærkninger til nærværende lovforslag, at:

- Kosovarisk personales handlinger og undladelser både i og uden for fængslet ift. de overførte indsatte skal *henregnes* til Danmark, herunder også når de agerer i strid med den bilaterale traktat og klare danske regler og instrukser.
- Overførte indsatte er under dansk *jurisdiktion*, også når de befinder sig *uden for fængslet i Kosovo*, herunder under transport og ved hospitalsbehandling. Det kan fx ske ved at dansk personale altid medvirker og udøver kontrol og myndighed over indsatte, når de befinder sig uden for fængslet i Kosovo.

### 3. INDSATTES RETTIGHEDER VED BESLUTNING OM OVERFØRSEL

#### 3.1 Forbuddet mod diskrimination

Det drøftes i lovforslaget, om det er i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14 i EMRK, at det kun er udvisningsdømte udlændinge, der overføres til afsoning i Kosovo.<sup>26</sup>

Instituttet bemærker indledningsvist, at da Norge (og tidligere Belgien) lejede et fængsel i Holland fra 2015-2018 overførte Norge både norske og udenlandske indsatte til det hollandske fængsel for at undgå problemer ift. diskriminationsforbuddet. Det fremgår således af pkt. 4 i det norske lovforslag, hvor forholdet til menneskerettighederne behandles, at:

”(f)or at en ordning med overføring av innsatte til straffegjennomføring i et fengsel som Norge leier i en annen stat ikke skal komme i konflikt med likhetsprinsippet i Grunnloven, norsk diskrimineringslovgivning eller diskrimineringsbestemmelsene i EMK, SP og FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), mener departementet at utgangspunktet bør være at både norske og utenlandske innsatte skal kunne overføres.”

Når det vurderes om et forhold omfattet af EMRK er i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14, vurderes det først, 1) om der er tale om forskelsbehandling, dvs. om sammenlignelige situationer og grupper behandles forskelligt. Er det tilfældet, vurderes det dernæst 2) om den konstaterede forskelsbehandling er sagligt begrundet/forfølger et legitimt

---

<sup>26</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 101-102.

formål og er proportional. Er det ikke tilfældet, er der tale om diskrimination i strid med artikel 14.

For så vidt angår spørgsmålet om diskrimination ift. overførsel til afsoning i Kosovo anførte Justitsministeriet i et svar på et Folketingsspørgsmål i 2017, at det ikke vil være i strid med artikel 14 at overføre udvisningsdømte udlændinge til afsoning i Kosovo, da de ikke befinder sig i en "sammenlignelig situation" med andre indsatte i Danmark:

"Regeringens arbejde med at etablere danske fængselspladser i udlandet adskiller sig fra det norske initiativ, da arbejdet tager sigte på udvisningsdømte udlændinge. Initiativet omfatter alene udlændinge, som er udvist, og ikke andre indsatte udlændinge.

... Efter Justitsministeriets opfattelse befinder *udvisningsdømte sig ikke i en sammenlignelig situation med andre indsatte* i forhold til, om afsoningen finder sted i Danmark eller i udlandet, da de ikke skal reintegreres i det danske samfund og ikke har behov for at opretholde kontakt til det omgivende samfund. Efter Justitsministeriets vurdering er EMRK artikel 14 derfor ikke til hinder for, at eventuelle danske fængselspladser i udlandet kun anvendes til udvisningsdømte indsatte." (kursiv tilføjet).<sup>27</sup>

Justitsministeriet fandt ikke, at udvisningsdømte er i en sammenlignelig situation med andre indsatte i Danmark, hvorfor der ikke er tale om forskelsbehandling eller diskrimination.

I nærværende lovforslag ses Justitsministeriet imidlertid at anføre en anden begrundelse for, hvorfor der ikke er tale om diskrimination. Det anføres ikke som tidligere, at de udvisningsdømte ikke befinder sig i en sammenlignelig situation med andre indsatte, men derimod at forskelsbehandlingen er saglig og proportional. Det anføres således i lovforslaget, at:

"Det er vurderingen, at diskriminationsforbuddet i artikel 14, i det omfang der er dansk jurisdiktion, jf. pkt. 2.3.1 ovenfor, vil være gældende for udvisningsdømte, der afsoner i fængslet i Kosovo. Det vil bl.a. kunne være tilfældet i relation til konkrete afsoningsvilkår, jf. artikel 5, og mulighed for at opretholde kontakt med familie mv., jf. artikel 8.<sup>28</sup>

Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, vil afsoning i fængslet i Kosovo ske i henhold til danske straffuldbyrdelsesregler, og de indsatte vil *afsones under forhold, der svarer til forholdene i danske fængsler*, herunder hvad angår vilkår for besøg, tilbud under afsoning, klageadgang over forhold under afsoningen, fysiske faciliteter, mulighed for udgang og prøveløsladelse og sundhedsbehandling [...] Det er på den baggrund vurderingen, at

---

<sup>27</sup> Justitsministeriet, *Besvarelse af spørgsmål nr. 132 (Alm. del)*, 6. november 2017, tilgængelig på:  
<https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/reu/spm/132/svar/1444208/1820178/index.htm>

<sup>28</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 102.

afsoningsordningen kan udformes inden for rammerne af artikel 14.” (kursiv tilføjet).

Instituttet bemærker herved for det *første*, at Justitsministeriet andre steder i lovforslaget ikke skriver at forholdene i det kosovariske fængsel ”svarer til forholdene i danske fængsler” – men derimod, at afsoningsforholdene ”*grundlæggende* svarer til forholdene i danske fængsler”.<sup>29</sup>

Instituttet bemærker for det *andet*, at stater efter EMD’s praksis har en vis skønsmargen ved vurderingen af, hvilke formål der kan legitimere forskelsbehandling. Men stater skal sikre og har bevisbyrden for, at en forskelsbehandling er saglig/forfølger et legitimt formål og proportional.

Institut for menneskerettigheder *anbefaler*, at Justitsministeriet nærmere redegør for:

- Hvilke legitime formål, der ligger til grund for, at det kun er udvisningsdømte udlændinge, der vil blive overført til afsoning i Kosovo, og ikke andre grupper indsatte. Så det sikres, at forskelsbehandlingen er sagligt begrundet.
- Hvordan ministeriet løbende vil overvåge og sikre, at afsoningsforhold og vilkår i Kosovo ”grundlæggende svarer til afsoningsforhold” og vilkår i Danmark. Så det sikres, at forskelsbehandlingen ikke bliver uproportional.

### **3.2 Retten til privat- og familieliv i artikel 8 i EMRK**

Det fremgår af lovforslaget, at det er Justitsministeriets opfattelse, at det som udgangspunkt *ikke* vil være i strid med retten til privat- og familieliv i artikel 8 i EMRK at overføre en udvisningsdømt udlænding til afsoning i Kosovo, idet danske domstole allerede ifm. udvisningsdommen har taget stilling til en evt. artikel 8-problemstilling: ”Der vil i hvert enkelt tilfælde forud for overførslen skulle foretages en konkret vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for, at den pågældende overføres til afsoning i Kosovo. Det forudsættes, at dømte uden børn i Danmark vil blive placeret i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark. Da der er tale om *udvisningsdømte*, hvor domstolene på tidspunktet for dommen har vurderet, at det er muligt at udvise den pågældende inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til privatliv og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, må det antages, at der som udgangspunkt vil kunne ske overførsel til afsoning i Kosovo.”<sup>30</sup> (kursiv tilføjet).

Når domstolene tager stilling til, om det er i strid med artikel 8 at udvise udlænding fra Danmark, vurderer domstolene den pågældende udlændings

---

<sup>29</sup> Se bl.a. de almindelige bemærkninger s. 19.

<sup>30</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 25.

tilknytning til henholdsvis Danmark og hjemlandet, og herunder om privat- og familielivet kan udøves i hjemlandet.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse af 3. marts 2022 om *udvisning og frakendelse af statsborgerskab ved dom: "Tilknytning til hjemlandet*. Et element, som tillægges væsentlig betydning i EMDs praksis er, om udlændingen har en *reel tilknytning til det land, som den pågældende forventes at tage ophold i*. Der lægges ved denne vurdering vægt på flere forhold. EMD har f.eks. vurderet, at der var tilknytning i en situation, hvor nogle af klagers familiemedlemmer havde venner og kontakter i landet, så klager ikke kunne anses for at være fuldstændig isoleret ved tilbagesendelse, og ved, at klager talte sproget, jf. dom af 8. januar 2009 i sagen Joseph Grant mod Storbritannien."<sup>31</sup> (kursiv tilføjet).

Domstolenes artikel 8-vurdering ifm. udvisningsafgørelser er således i høj grad knyttet til en hjemlandsvurdering, herunder om tilknytningen er størst til Danmark eller hjemlandet, hvorfor den ikke uden videre kan lægges til grund ift. overførsel af en udvisningsdømt indsat til afsoning i et fængsel i Kosovo, hvortil den pågældende ikke kan antages at have hverken tilknytning eller familierelationer.

Instituttet bemærker, at en beslutning om tvangsmæssig overførsel til afsoning i Kosovo kan være et indgreb i retten til privat- og familieliv, jf. artikel 8, stk. 1. Der kan foretages nødvendige og proportionale indgreb i retten til privat- og familieliv, hvis der forfølges et legitimt formål fx sikkerheds- og ordenshensyn. Et indgreb i retten til privat- og familieliv, der i begyndelsen er sagligt velbegrunderet og proportionalt, kan over tid udvikle sig til at blive uproportionalt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændingemyndighederne foretager en *selvstændig konkret individuel vurdering* af, om det er i strid med retten til privat- og familieliv i artikel 8 at overføre en udvisningsdømt udlænding til afsoning i Kosovo.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændingemyndighederne løbende vurderer og sikrer, at et indgreb i en overført indsats ret til privat- og familieliv fortsat er proportionalt.

### **3.3 Processuelle rettigheder ifm. beslutning om overførsel til Kosovo**

Det følger af lovforslaget, at det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der beslutter, om en udvisningsdømt udlænding skal overføres til afsoning i Kosovo.<sup>32</sup> For så vidt angår de pågældende udlændinges processuelle

---

<sup>31</sup> Rigsadvokatens meddelelse af 3. marts 2022 om *udvisning og frakendelse af statsborgerskab ved dom*, s. 38-39, tilgængelig på:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9260> **Error! Hyperlink reference not valid.**

<sup>32</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 25.

rettigheder efter forvaltningsloven ift. overførselsbeslutningen anføres det i lovforslaget, at:

”En beslutning om, at en person vil skulle afsone i fængslet i Kosovo, vil være at anse for en afgørelse i forvaltningslovens forstand og vil være omfattet af forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr. 1. *Der vil således ikke være adgang til partsaktindsigt og dermed heller ikke partshøring og fuld begrundelse.*”<sup>33</sup> (kursiv tilføjet).

Det følger af forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr.1, at forvaltningslovens bestemmelser om partsaktindsigt, partshøring og fuld begrundelse ikke gælder ift. bl.a. sager om valg af afsoningsinstitution. De udvisningsdømte udlændinge, der ønskes overført til Kosovo, afskæres således fra grundlæggende partsrettigheder, herunder ”partsaktindsigt, partshøring og fuld begrundelse”.

Efter instituttets opfattelse er beslutningen om overførsel til afsoning i Kosovo – hvor den indsatte som drøftet i afsnit 3 risikerer at lide et rettighedstab – en så byrdefuld afgørelse, at den kun bør træffes under iagttagelse af de almindelige partsrettigheder i forvaltningsloven, herunder partshøring og fuld begrundelse. Der er tale om væsentlige partsrettigheder, der sikrer, at den indsatte kan varetage sine rettigheder, samt at afgørelsen om overførsel til afsoning i Kosovo træffes på et fuldt oplyst og korrekt grundlag.

Instituttet bemærker, at Justitsministeriet anførte i det lovforslag fra 2002, hvorved § 11, stk. 2, nr. 1, blev indsat i forvaltningsloven – og de indsatte afskåret fra partsaktindsigt og fuld begrundelse i sager om bl.a. valg af afsoningsinstitution – at: ”Justitsministeriet kan tiltræde, at der alene bør ske begrænsninger i adgangen til partsaktindsigt efter forvaltningsloven, hvis der *foreligger tungtvejende grunde*. Det samme gælder med hensyn til fravigelse af forvaltningslovens krav til indholdet af begrundelsen for afgørelser. Der er således tale om væsentlige forvaltningsretlige partsrettigheder, der skal være med til at sikre, at den person, som en forvaltningsmyndigheds afgørelse er rettet til, kan varetage sine interesser. Indskrænkning i disse rettigheders anvendelsesområde bør derfor kun komme på tale, når der foreligger *særlige grunde*.”

I den forbindelse taler en række hensyn - som anført af Straffelovrådets flertal - med betydelig vægt for at begrænse retten til partsaktindsigt og begrundelse i visse sager om straffuldbyrdelse. Det drejer sig i første række om *hensynet til medindsatte* [og *ansatte*] som bl.a. kan risikere at blive udsat for vold og trusler fra stærke indsatte.”<sup>34</sup> (kursiv tilføjet).

---

<sup>33</sup> Se de specielle bemærkninger s. 173.

<sup>34</sup> Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og Forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning i indsatte adgang til aktindsigt mv.), 2001/2 LSF 140, afsnit 3.3.1, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200122L00140>



Efter instituttets vurdering må der stilles spørgsmålstegn ved, om hensynet til *medindsattes og ansattes sikkerhed* i fængslet i Kosovo er af så *tungtvejende* karakter, at det kan begrunde, at udvisningsdømte afskæres fra grundlæggende partrettigheder.

Det følger endvidere af artikel 13 i EMRK, at enhver, der har været udsat for en krænkelse af konventionen – eller fremfører en rimeligt begrundet påstand herom (»arguable claim«), herunder fx om at overførsel til Kosovo er i strid med artikel 8 eller 14, jf. afsnit 4 og 5 ovenfor – har ret til effektive nationale retsmidler herimod.

Det vil sige en ret til at klage til og få sagen prøvet af en uafhængig og upartisk national myndighed ofte domstolene.

Den nationale myndighed skal endvidere kunne tage stilling til *substansen* i den påståede konventionskrænkelse og yde den fornødne compensation eller oprejsning. Et effektivt retsmiddel skal efter omstændighederne også give adgang til *opsættende virkning* af den afgørelse, der anfægtes, fx hvis umiddelbar håndhævelse vil kunne medføre brud på EMRK, inden klagemyndigheden har haft mulighed for at realitetsbehandle klagen. Det er tilfældet fx i forhold til udvisning af udlændinge, som risikerer at blive udsat for tortur eller umenneskelig behandling i deres hjemland.

Institut for menneskerettigheder anbefaler at indsatte, der overføres til afsoning i Kosovo:

- Ifm. overførselsbeslutningen sikres grundlæggende partsrettigheder i forvaltningsloven, herunder partsaktindsigt, partshøring og fuld begrundelse
- Sikres at direktoratets overførselsbeslutningen kan prøves af en uafhængig og upartisk national myndighed, samt at klager tillægges opsættende virkning.

#### **4. INDSATTES RETTIGHEDER UNDER AFSONING I KOSOVO**

##### **4.1 Forbuddet mod tortur og efterforskning af tortur mv. i Kosovo**

Det fremgår af lovforslaget, at Danmark vil være forpligtet af artikel 3 i EMRK og forbuddet mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling. Vedrørende forpligtelsen til at undersøge og retsforfølge mistanke om tortur mv. anføres det s. 99 i lovforslaget:

”En behandling, som indsatte udsættes for under frihedsberøvelse, kan udgøre en krænkelse af artikel 3 i EMRK. Det følger i den forbindelse af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at hvis en person fremfører en rimeligt begrundet påstand om, at vedkommende har været udsat for behandling i strid med bestemmelsen, *kan medlemsstaten efter omstændighederne være forpligtet* til at foretage en effektiv og officiel undersøgelse af forholdene.

Efterforskningen skal i den forbindelse være egnet til at lede til identifikation og eventuel strafforfølging af de ansvarlige.”<sup>35</sup> (kursiv tilføjet).

Instituttet bemærker for det *første*, at den gengivne beskrivelse af praksis fra EMD ikke forekommer korrekt. Det følger klart af EMDs praksis, som Højesteret også fastslog i dom af 14.april 2021, at: ”Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at staten *har pligt til at foretage en effektiv undersøgelse* af en rimeligt begrundet klage om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.”<sup>36</sup> (kursiv tilføjet).

Det er således ikke en retvisende fremstilling af EMDs praksis, når Justitsministeriet anfører i bemærkningerne, at Danmark efter ”omstændighederne [*kan*] være forpligtet” til at gennemføre en effektiv undersøgelse af rimeligt begrundet klage over behandling i strid med art. 3. Danmark *er forpligtet*, som fastslået af Højesteret, til at gennemføre en sådan undersøgelse.

Det fremgår for det *andet* ikke af lovforslaget, hvilken myndighed der skal gennemføre en undersøgelse af en rimelig begrundet klage fra en indsat om, at han har været udsat for tortur mv. i Kosovo i strid med artikel 3 i EMRK, herunder om det er dansk eller kosovarisk politi.

Efter den norsk-hollandske aftale om norsk leje af fængsel i Holland, jf. artikel 14 og 17 i aftalen, var det den hollandsk politi- og anklagemyndighed, som var ansvarlig for at efterforske og retsforfølge tortur mv. begået af såvel norsk som hollandsk personale i det norske kontrollerede fængsel i Holland.

Som påpeget af den norske Ombudsmand indebar den norsk-hollandske aftale, at Norge ikke var i stand til at leve op til Norges menneskeretlige forpligtelse til at efterforske og retsforfølge en rimeligt begrundet mistanke om tortur mv., som påkrævet efter artikel 3 i EMRK.

Som svar på kritikken fra den norske Ombudsmand anførte det norske Justitsdepartement i et brev af 1. juni 2017, at det ikke gav problemer, idet Holland havde tiltrådt samme menneskerettighedskonventioner som Norge og dermed var under samme forpligtelse til at undersøge og retsforfølge rimelig begrundet mistanke om tortur mv.: ”Den praktiske gennemføringen av vernet etter torturkonvensjonen, herunder plikten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, må følge jurisdiksjonen. Det er enighet mellom Norge og Nederland om at statene har et felles ansvar for å verne innsatte i Norgerhaven fengsel mot tortur og umenneskelig behandling. Norske myndigheter kan som hovedregel ikke selv etterforske, straffe og påtale straffbare handlinger i Nederland. Gjennom traktaten og samarbeidsavtalen er det likevel skapt en klar ansvarsfordeling mellom norske

---

<sup>35</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 99.

<sup>36</sup> Jf. U.2021.3257 H.

og nederlandske myndigheter som sikrer at det i alle tilfeller er enten Nederland eller Norge (eller begge) som er ansvarlig for å ivareta de innsattes menneskerettslige vern. Med unntak av FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), har Nederland ratifisert de samme internasjonale menneskerettslige konvensjoner og individuelle klagemekanismer som Norge. *Nederland har således den samme plikten til å følge opp risiko for eller brudd på vernet mot tortur og umenneskelig behandling. Etter vårt syn er de innsatte på denne måten vernet mot brudd på torturkonvensjonens bestemmelser.*<sup>37</sup> (kursiv tilføjet).

Det er ikke tilfældet med Kosovo.

Kosovo er for det *første* ikke folkeretligt forpliktet af EMRK eller øvrige menneskerettighedskonventioner, herunder til at gennemføre en effektiv og uafhængig undersøgelse og retsforfølgning af begrundet mistanke om tortur mv. Der kan således heller ikke klages til EMD over en mangelfuld kosovarisk politiundersøgelse, eller over at kosovariske fængselsbetjente anvender ulovlig magtanvendelse mv. ifm. efterforskningen.

For det *andet* viser samstemmende oplysninger fra en række uafhængige kosovariske og internationale monitoreringsorganer, at det kosovariske politi anvender tortur og anden artikel 3-stridig behandling under efterforskningen. Samt at klager over at kosovariske politifolk anvender tortur eller anden ulovlig magt ikke bliver undersøgt af et uafhængigt og effektivt organ, med den konsekvens at de ansvarlige politifolk ikke bliver retsforfulgt og stillet til ansvar.<sup>38</sup>

Samlet kan der rejses betydelig tvivl om, hvorvidt en mistanke om tortur mv. i fængslet vil blive effektivt efterforsket og straffet som påkrævet efter bl.a. EMRK og FNs Torturkonvention.

Institut for menneskerettigheder *anbefaler*, at det præciseres i den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo og i nærværende lovforslag, at:

- En undersøgelse af en rimeligt begrundet mistanke om at overførte indsatte har været udsat for tortur eller anden behandling i strid med artikel 3 i EMRK gennemføres af danske myndighedspersoner, herunder

---

<sup>37</sup> Det kongelige justits- og beredskapsdepartement, brev om Oppfølging av Sivilombudsmannens besøksrapport fra Norgerhaven fengsel, 1. juni 2017, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/31cd6e5c3e964e56b619d7d460c8f3a6/oppfolging-av-sivilombudsmannens-besoksrapport-fra-norgerhaven-fengsel.pdf>

<sup>38</sup> Herunder FNs Specialrapportør mod Tortur, CPT/Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur, US State Department, Den Kosovariske Ombudsmand, Kosovo Rehabilitation Center for Torture Victims, og EMDs dom i D.L. v. Austria 7/12 2017. Se mere udførligt afsnit 3.2. i vedhæftede notat af 9. februar 2022 fra Dignity og Dansk Institut for Menneskerettigheder.

dansk politi. Således som påkrævet efter Danmarks menneske- og folkeretlige forpligtelser.

- En sådan undersøgelse af mistanke om tortur mv. kan give anledning til oprejsning og erstatning til den indsatte, samt til beslutning om disciplinær- eller strafforfølgning af de ansvarlige fængselsbetjente mv.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at kosovariske myndigheder tilsyneladende ikke har modsat sig, at dansk politi kan være til stede og have myndighedsbeføjelser i fængslet i Kosovo.

Det fremgår af lovforslaget, at dansk politi vil være til stede i fængslet og bistå Hjemrejsestyrelsen, når styrelsen vil gennemføre en undersøgelse efter epidemiloven bl.a. for Covid-19.<sup>39</sup> Dansk politi kan "om nødvendigt og ved anvendelse af den fornødne magt [iht. politiloven] fremstille udlændingen for en sundhedsperson med henblik på at gennemføre undersøgelsen."

#### **4.2 Strafforfølgning af indsatte i Kosovo**

Det er ikke nærmere beskrevet i lovforslaget, hvad der sker, hvis en overført indsat overfalder en anden indsat eller en ansat i fængslet. Eller uden for fængslet under transport eller hospitalsudgang.

Det fremgår imidlertid af lovforslaget, at "Danmarks internationale forpligtelser finder anvendelse ved [...] strafforfølgning i Kosovo [...]".<sup>40</sup>

Det må på den baggrund antages, at det er hensigten, at efterforskning og strafforfølgning i disse situationer vil blive varetaget af kosovarisk politi, anklagemyndighed og domstole.

Det er uklart, i hvilket fængsel den indsatte vil skulle afsone en evt. idømt straf. I det omfang en indsat overføres til et (andet) kosovarisk fængsel, vil vedkommende ikke være under dansk kontrol og myndighed længere. Danmark vil dermed ikke længere forpligtet af EMRK ift. den pågældende eller ej heller have nogen bemyndigelse ift. den pågældende. Danske myndigheder vil derfor inden der kan ske overførsel – og derefter løbende – skulle vurdere, om den indsatte risikerer at blive udsat for behandling i strid med artikel 3 i det kosovariske fængsel fx fordi de fysiske forhold og vilkår i fængslet ikke lever op til EMRK-krav.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet nærmere redegør for, hvordan Justitsministeriet vil sikre og monitorere, at Danmarks internationale forpligtelser bliver overholdt, når kosovarisk politi, anklagemyndighed og domstole strafforfølger en dansk indsat for kriminalitet begået efter overførslen i Kosovo fx vold mod ansatte eller indsatte i det dansk kontrollerede fængsel.

---

<sup>39</sup> Se de specielle bemærkninger s. 234-235.

<sup>40</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 23.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet nærmere redegør for i, hvilket fængsel vil en overført indsat – der er blevet retsforfulgt og idømt en fængselsstraf af kosovariske domstole – skulle afsone den idømte straf i Kosovo. Hvis der sker i et (andet) kosovarisk fængsel, hvordan sikres det så, at vedkommende ikke risikerer at blive udsat for behandling i strid med EMRK, herunder forbuddet mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling i artikel 3.

## 5. ASYL OG TVANGSMÆSSIG UDSENDELSE

### 5.1 Behandling af asylansøgninger

Da de overførte udlændinge, der befinder sig det dansk lejede fængsel i Kosovo, utvivlsomt er under dansk jurisdiktion, er Danmark forpligtet af *non-refoulement* forbuddet i artikel 3 i EMRK og i artikel 33 i Flygtningekonventionen.

Se herved også UNHCRs *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, hvori det anføres: "The ..UNHCR is of the view that the purpose, intent and meaning of Article 33(1) of the 1951 Convention are unambiguous and establish an obligation not to return a refugee or asylum-seeker to a country where he or she would be risk of persecution or other serious harm, which applies wherever a State exercises jurisdiction, including at the frontier, on the high seas or on the *territory of another State*."<sup>41</sup> (kursiv tilføjet).

Lovforslaget lægger i overensstemmelse hermed op til, at de overførte udlændinge kan søge om asyl og humanitær opholdstilladelse, mens de afsoner straf i fængslet i Kosovo. Sådanne ansøgninger vil blive behandlet i overensstemmelse med den normale asylprocedure i Danmark. Det foreslås, at personale fra Udlændingestyrelsen vil være til stede og sagsbehandle i fængslet, mens Flygtningævnet vil behandle asylsagen i Danmark. Der lægges ikke op til, at Udlændingestyrelsen og Flygtningehjælpen skal kunne behandle asylansøgningen via telekommunikation med billede, idet det er vigtigt ift. troværdighedsvurderingen, at myndighederne har mulighed for at afholde fysiske møde med ansøgeren.

### 5.2 Varetægtsfængsling eller frihedsberøvelse i Kosovo efter endt afsoning

Det fremgår af lovforslaget, at de overførte indsatte i visse situationer vil skulle tilbageføres til Danmark efter endt afsoning i Kosovo:

---

<sup>41</sup> UNHCRs *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, para. 24, tilgængelig på:  
<https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

”Der vil være tilfælde, hvor udlændingen af forskellige årsager ikke kan udrejse fra eller udsendes af Kosovo. Det kan derfor være nødvendigt at tilbageføre udlændingen enten midlertidigt eller mere permanent til Danmark. Det kan f.eks. være udlændinge, der *ikke vil medvirke til hjemrejsen*, og som ikke kan tvangsmæssigt udsendes eller udlændinge, der efter endt afsoning er henvist til *tålt ophold* i Danmark. Det kan også være udlændinge, over for hvem en varetægtsfængsling efter hjemrejseloven ikke kan iværksættes eller opretholdes, f.eks. fordi der ikke er *reel udsigt til udsendelse*. Der kan ligeledes være tilfælde, hvor det af hensyn til rejserute, antallet af transiteringer mv. vurderes mest hensigtsmæssigt at tilbageføre udlændingen (kortvarigt) til Danmark med henblik på at effektuere udsendelsen herfra.”<sup>42</sup> (kursiv tilføjet).

Det synes således forudsat i lovforslaget, at visse udlændinge efter endt afsoning af den idømte straf i fængslet i Kosovo vil blive varetægtsfængslet i Kosovo og dermed fortsat være fængslet i Kosovo. Det drejer sig bl.a. om overførte indsatte som afventer endelig afgørelse i deres asylsag (afsnit 10.1.) og om udlændinge, der afventer udsendelse (afsnit 10.2).

Der er således risiko for, at de overførte indsatte vil komme til at være fængslet i Kosovo i betydelig længere tid, end hvad der følger af den straffedom, de er idømt i Danmark.

#### 5.2.1 Varetægtsfængsling af asylansøgere i Kosovo

Hvis en overført dansk indsat søger om asyl i fængslet i Kosovo, vil der kunne opstå en situation, hvor asylansøgningen ikke kan færdigbehandles, inden den pågældendes afsoning er afsluttet. Det vil fx kunne være tilfældet, hvis den indsatte først indgiver anmodning om asyl kort tid før afslutningen af afsoningen.

Det fremgår af § 14, stk. 2, i hjemrejseloven – som nærværende lovforslag sætter i kraft i Kosovo, jf. den foreslåede § 1 a til hjemrejseloven – at en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre asylansøgerens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Det fremgår af lovforslaget, at: ”Det betyder også, at varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14 med henblik på udsendelse vil kunne iværksættes efter fuldbyrdelsen af fængselsstraffen, såfremt betingelserne herfor er opfyldt, herunder at der er reelt udsigt til udsendelse, og at *varetægtsfængslingen vil kunne ske i Kosovo*.”<sup>43</sup> (kursiv tilføjet).

---

<sup>42</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 62.

<sup>43</sup> Se de specielle bemærkninger s. 248.

Der lægges således op til, at overførte indsatte, der har afsonet deres straf i fængslet i Kosovo og som afventer endelig afgørelse i deres asylsag, vil kunne frihedsberøves i Kosovo.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse af 3. marts 2022 om *Udvisning og frakendelse af statsborgerskab ved dom*, at en udlænding kan varetægtsfængsles i længere tid i medfør af § 14, stk. 2, hvis asylsagen trækker ud:

*”Varetægtsfængslingen vil som udgangspunkt kunne opretholdes, indtil asylansøgningen er færdigbehandlet. Det gælder også i tilfælde, hvor asylsagsbehandlingen er længerevarende, og i tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden – eller store dele heraf – beror på den pågældende asylansøger. Det fremgår dog af forarbejderne til den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35, at der skal være *proportionalitet mellem udvisningsgrundlaget* – det vil sige forbrydelsen, der ligger til grund for udvisningen – og *opretholdelsen af varetægtsfængslingen*. Jo alvorligere kriminalitet, der er årsag til udvisningen, desto længere vil varetægtsfængslingen kunne opretholdes.”*<sup>44</sup> (kursiv tilføjet).

Det følger af menneskeretlige standarder, at asylansøgere kun undtagelsesvist bør frihedsberøves. Når det i særlige situationer er nødvendigt, bør det ikke ske i et fængsel sammen med strafafsonere, eller undtagelsesvist i en særlig separat afdeling i fængslet.

Instituttet henviser herved til UNHCR, *Detention Guidelines fra 2012*, hvor det bl.a. anføres: “Detention of asylum-seekers for immigration-related reasons should not be punitive in nature. The use of prisons, jails, and facilities designed or operated as prisons or jails, should be avoided. If asylum-seekers are held in such facilities, they should be separated from the general prison population. Criminal standards (such as wearing prisoner uniforms or shackling) are not appropriate.”<sup>45</sup>

Det gør sig også gældende for udvisningsdømte udlændinge, der har afsonet deres straf og afventer det endelige udfald af deres asylanmodning.

---

<sup>44</sup> Rigsadvokatens meddelelse af 3. marts 2022 om *Udvisning og frakendelse af statsborgerskab ved dom*, s. 34, tilgængelig på:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9260>

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9260>

<sup>45</sup> UNHCR, *Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, para. 48 (iii), tilgængelig på:

<https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>

Overførte udlændinge, der har afsonet deres straf i fængslet i Kosovo og afventer udfaldet af deres asylsag, bør således som udgangspunkt ikke varetægtsfængsles i det dansk lejede fængsel i Kosovo.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovforslaget, at det efter endt afsoning ikke er muligt at varetægtsfængsle indsatte – der har afsonet deres straf i Kosovo og afventer det endelige udfald af deres asylansøgning – i fængslet i Kosovo. De bør i stedet overføres til Danmark, indtil der foreligger en endelig afgørelse i deres asylsag.

### **5.2.2 Frihedsberøvelse i Kosovo med henblik udsendelse til hjemland**

Det følger af § 16 i hjemrejseloven, at hvis andre foranstaltninger – herunder bl.a. deponering af pas, og melde- og opholdspligt, jf. §§ 11-13 i hjemrejseloven og § 34 i udlændingeloven – ikke er tilstrækkelige til at sikre mulighed for at udsende en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig i landet, skal den pågældende så vidt muligt frihedsberøves. Det gælder også for udlændinge, der ikke samarbejder eller medvirker til udrejsen.

Det må antages, at § 16 finder anvendelse i fængslet i Kosovo, jf. den foreslåede § 1 a til hjemrejseloven, der fastslår, at hjemrejseloven finder anvendelse for overførte indsatte. Men det drøftes ikke i lovforslaget, hvordan bestemmelsen vil blive anvendt i praksis.

Det er således uklart, hvordan det sikres, at andre mindre indgribende foranstaltninger, herunder bl.a. deponering af pas, eller melde- eller opholdspligt vil blive anvendt i Kosovo, før der sker frihedsberøvelse. Det bemærkes herved, at dansk politi angiveligt ikke er til stede og kan udøve myndighed i Kosovo (bortset fra ift. Covid-19 mv. undersøgelse), samt at Danmark ikke – udover det lejede fængsel – har rådighed over et udrejsecenter eller andre faciliteter i Kosovo, hvor de berørte udlændinge kan pålægges fx opholds- og meldepligt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet nærmere præciserer i lovforslaget, hvordan § 16 i hjemrejseloven i praksis vil blive anvendt i Kosovo, herunder brugen af mindre indgribende foranstaltninger.

### **5.3 Udvidede magtbeføjelser til kriminalforsorgen i Kosovo ift. asylsagsbehandling og udrejse fra Kosovo**

Kriminalforsorgens nuværende magtanvendelse er reguleret i § 62 i straffuldbyrdelsesloven. Det fremgår af § 62, stk. 1, at kriminalforsorgen kan anvende magt i tre situationer (de tre indikationsgrunde), hvis det er *nødvendigt* for *i)* at afværge truende vold og forhindre selvskade; *ii)* hindre undvigelse; og *iii)* for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af den er nødvendig, og den indsatte afviser at følge personalets anvisninger herom.



Videre fremgår det af § 62, stk. 2, hvilke magtmidler, kriminalforsorgen kan anvende, herunder greb, skjold, stav, peberspray og tåregas. Det fremgår endvidere af § 62, stk. 3 og 4, at magtanvendelse skal være *skånsom* og *proportional*. Der skal foretages lægetilsyn efter magtanvendelse, hvis mistanke om sygdom eller tilskadekomst, eller hvis den indsatte anmoder om lægehjælp.

Efter nærværende lovforslag tillægges kriminalforsorgen, herunder også kosovarisk fængselsbetjente, imidlertid yderligere magtbeføjelser. Det sker på to områder, hvor kriminalforsorgen ikke har hjemmel til at anvende magt efter den eksisterende § 62 i straffuldbyrdelsesloven.

For det *første* lægger lovforslaget med den foreslåede § 48, stk. 5, i udlændingeloven op til, at kriminalforsorgen om nødvendigt kan anvende "den fornødne magt" ved bistand til optagelse af fingeraftryk og personfotografi ifm. asylansøgninger.

Det anføres i lovforslaget, at: "Den foreslåedes bestemmelses 2. pkt. medfører, at kriminalforsorgen ved varetagelsen af opgaver efter 1. pkt., hvis andet ikke er muligt, vil kunne anvende *den fornødne magt, herunder fysisk fastholdelse*. Idet Udlændingestyrelsen og Hjemrejsestyrelsen ikke har mulighed for at anvende magt i deres varetagelse af opgaver, forudsættes det i øvrigt, at kriminalforsorgen vil kunne bistå udlændingemyndighederne, såfremt det i forbindelse med udlændingemyndighedernes optagelse af fingeraftryk og personfotografi skulle blive nødvendigt."<sup>46</sup> (kursiv tilføjet).

For det *andet* lægger lovforslaget med den foreslåede § 21, stk. 6, op til, at kriminalforsorgen "om nødvendigt kan anvende den fornødne magt" mod indsatte ift. varetagelse af opgaver efter hjemrejseloven.

Det fremgår i lovforslaget, at: "Det er imidlertid i hjemrejseloven forudsat, at det er politiet, der bistår Hjemrejsestyrelsen ved varetagelse af opgaver, der indebærer anvendelse af tvang eller magtanvendelse. Det bør derfor klart fremgå, at kriminalforsorgen kan varetage sådanne opgaver.

Forslaget indebærer, at kriminalforsorgens ansatte i Kosovo vil kunne bistå Hjemrejsestyrelsen ved opgaver efter hjemrejseloven, der *indebærer anvendelse af tvang eller magtanvendelse*.

Kriminalforsorgen vil således kunne bistå Hjemrejsestyrelsen ved transport af "*frihedsberøvede udlændinge på kosovarisk territorium, ved ransagning og beslaglæggelse af genstande samt bistand til effektivering af tvangsfremstillinger for hjemlandets myndigheder mv., der foregår i Kosovo ved anvendelse af videoudstyr*."<sup>47</sup> (kursiv tilføjet).

Det må forventes, at kriminalforsorgen regelmæssigt vil kunne få behov for at anvende magt efter de to foreslåede bestemmelser, herunder ikke mindst ifm. transport af indsatte fra det lejede fængsel til lufthavnen i Kosovo med

---

<sup>46</sup> Se de specielle bemærkninger s. 240.

<sup>47</sup> Se de specielle bemærkninger s. 251.

henblik på tvungen ledsaget udsendelse (dansk politi er ansvarlig for den ledsagede udsendelse fra lufthavnen i Kosovo til hjemlandet).

Betingelserne for at kriminalforsorgen kan anvende magt ifm. den normale opgavevaretagelse efter § 62 i straffuldbyrdelsesloven er som beskrevet indledningsvist nøje præciseret og kvalificeret i § 62 i straffuldbyrdelsesloven, herunder indikationsgrundene, tilladte magtmidler, samt krav om at magtanvendelsen er nødvendig, skånsom og proportional.

Modsat lægger lovforslaget op til, at kriminalforsorgen – uden nærmere præciseringer eller kvalifikation – kan anvende magt i de to situationer, hvis det er ”nødvendigt”. Hverken indikationsgrunde, tilladte magtmidler, eller krav om at magtanvendelsen er nødvendig, skånsom og proportional fremgår af lovforslaget.

Efter instituttets opfattelse bør kriminalforsorgen i Kosovo, herunder kosovariske fængselsbetjente, ikke overlades en så upræcis og ukvalificeret beføjelse til at anvende magt i de to nævnte situationer. Særligt ikke på et område, hvor det må forventes, at der ofte kan blive brug for at anvende magt.

Instituttet bemærker herved, at når *politiet i Danmark* bistår hjemrejsestyrelsen sker det iht. til kapitel 4 i politiloven om politiets anvendelse af magt,<sup>48</sup> hvor det præciseres, hvornår politiet kan anvende magt (indikationsgrundene), hvilke magtmidler politiet kan bruge, at magtanvendelsen skal være nødvendig, proportional, skånsom og forsvarlig.

Det følger endvidere af praksis fra EMD vedrørende artikel 3 og 8, at der skal være præcise, klare og tilgængelige regler for politiets og andre myndigheders magtanvendelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet nærmere præciserer og kvalificerer hjemmelsgrundlaget for kriminalforsorgens brug af magt i de to omhandlede situationer, herunder bl.a. hvornår der kan anvendes magt (indikationsgrundene), hvilke magtmidler, og krav om nødvendighed, skånsomhed og proportionalitet mv.

## **6. MONITORERING AF FORHOLDENE I FÆNGSLET**

### **6.1 Uafhængig monitorering af forhold for de overførte indsatte**

Det fremgår af lovforslaget, at: ”Aftalepartierne er desuden enige om, at Folketingets Ombudsmands tilsyn og behandling af klager også skal gælde for udvisningsdømte i det fængsel, der lejes i udlandet, på samme måde som for udvisningsdømte i fængsler i Danmark.”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Jf. s. 12 i Ombudsmandens rapport nævnt i note 3 ovenfor.

<sup>49</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 22.

Instituttet bemærker for det *første*, det grundlæggende er regeringens ansvar, at forholdene for det overførte indsatte lever op til Danmarks menneskeretlige forpligtelser, herunder at monitorere at det er tilfældet. Et uafhængigt monitoreringsorgan kan supplere – men ikke erstatte – de danske myndigheders, herunder Justitsministeriets, løbende monitorering af forholdene.

For det *andet* bemærker instituttet, at der opstår en række juridiske og praktiske spørgsmål ift. gennemførelsen af Folketingets Ombudsmands og den danske nationale besøgsmechanismes (NPM) monitorering af forholdene for de overførte indsatte i Kosovo. Det drejer sig bl.a., om NPMen kan gennemføre uanmeldte besøg; NPMs uhindrede adgang til oplysninger, indsatte og faciliteter i fængslet, sprogproblemer, om NPMen både skal rapportere til danske og kosovariske myndigheder; om den kosovariske NPM skal gennemføre besøg til fængslet, mv.

Forhold som slet ikke belyses i nærværende lovforslag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet sikrer, at der i såvel traktatgrundlaget som i det danske retlige grundlag er taget stilling til den række retlige og praktiske spørgsmål, der opstår ifm. gennemførelse af Folketingets Ombudsmands (NPM'en) tilsynsbesøg til fængslet i Kosovo.

## **6.2 Uafhængig monitorering af ledsagede udsendelser fra Kosovo**

Det fremgår af lovforslaget, at: "Det vil være [dansk] politi, der bistår Hjemrejsestyrelsen ved ledsagede udsendelser, herunder ved vurdering af sikkerhedsmæssige spørgsmål i forbindelse med en ledsaget udsendelse, udfærdigelse af en sikkerhedsvurdering, samt fysisk ledsagelse under udsendelsen."<sup>50</sup>

Det er således kosovarisk politi, der ledsager den indsatte fra fængslet til lufthavnen i Kosovo, hvorefter dansk politi vil være ansvarlig for gennemførelsen af den tvungne ledsagede udsendelse til hjemlandet.

Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med tvangsmæssige udsendelser fra Danmark, der finder sted på baggrund af afgørelser om tilbagesendelse i EU udsendelsesdirektivets forstand. Det omfatter tvangsmæssige udsendelser af tredjelandstatsborgere, der finder sted på baggrund af afgørelser eller beslutninger omfattet af udlændingelovens § 33, stk. 1, hvori der er fastsat en udrejsefrist.

Udsendelsesdirektivet omfatter som udgangspunkt såvel udsendelse af afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold, herunder udvisningsdømte udlændinge. Danmark har dog i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i dansk ret taget forbehold vedrørende

---

<sup>50</sup> Se de almindelige bemærkninger s. 66.

anvendelse af direktivets regler på udsendelse af udvisningsdømte udlændinge, og udsendelsesdirektivet finder derfor ikke anvendelse for denne gruppe af udlændinge.

Det betyder, at Folketingets Ombudsmand ikke fører tilsyn med tvangsmæssig ledsaget udsendelse af udvisningsdømte udlændinge.

Henset til at det er sværere at planlægge, gennemføre og monitorere en ledsaget tvangsmæssig udsendelse fra et andet land end fra Danmark, bør der efter instituttets opfattelse være et stikprøvemæssigt uafhængigt tilsyn med ledsaget tvangsmæssig udsendelse af overførte udviste udlændige fra fængslet i Kosovo til deres hjemland.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der etableres et uafhængigt tilsyn med dansk politis tvangsmæssige ledsagede udsendelse af udlændinge fra fængslet i Kosovo til hjemlandet.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det sikres, at reglerne i EU's udsendelsesdirektiv, som er gennemført i dansk ret, bliver overholdt ifm. udsendelse fra Kosovo til hjemland.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2021-4000-0200.

Med venlig hilsen

Louise Holck  
DIREKTØR

Peter Vedel Kessing  
SENIORFORSKER

Til [traffuldbyrdeleskontoret@jm.dk](mailto:traffuldbyrdeleskontoret@jm.dk); [kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk); [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk); [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)  
Sagsnummer 2021-4000-0200.

## Høringssvar over forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

30. marts 2022

Ved e-mail af 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet om Juridisk Institut, Syddansk Universitets udtalelse til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

I dette høringssvar giver Juridisk Institut, Syddansk Universitet bemærkninger til den del af forslaget, der vedrører leje af fængselspladser i udlandet (Kosovo), samt bemærkninger til den del af lovforslaget, der vedrører revision af disciplinærstraffesystemet.

Bemærkninger til leje af fængselspladser i udlandet behandles under punkt 1, imens bemærkninger til revision af disciplinærstraffesystemet behandles under punkt 2.

### 1. Leje af fængselspladser i udlandet

Indledningsvist fremgår det af lovforslaget, at kriminalforsorgen aktuelt står over for en grundlæggende driftsudfordring med et historisk højt belæg, stor mangel på fængselsbetjente og for få fængsels- og arrestpladser.<sup>1</sup> Det skal her bemærkes, at det burde have stået myndighederne, herunder lovgivningsmagten, klart, at de mange nykriminaliseringer og strafskærpelser naturligvis

---

<sup>1</sup> Lovudkastet, punkt 1, side 19.

måtte medføre kapacitetsproblemer i fængslerne. Det kan på den baggrund kritiseres, at der ikke er udvist rettidig omhu.

Det fremgår endvidere af lovudkastet, at udvisningsdømte udlændinge optager for mange pladser i fængslerne.<sup>2</sup>

Formålet med lovændringen er, for det første, at tilvejebringe det fornødne grundlag for, at regeringen kan indgå en traktat og tilhørende samarbejdsaftale med Kosovo i overensstemmelse med hensigtserklæringen<sup>3</sup> og, for det andet, at skabe det retlige grundlag for, at udvisningsdømte udlændinge vil kunne fuldbyrde straf eller forvaring i Kosovo i overensstemmelse med aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025.<sup>4</sup> Det foreslås, at der fastsættes et udgangspunkt om, at fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i Kosovo vil skulle ske efter reglerne i straffuldbyrdelsesloven og regler udstedt i medfør heraf.

Lovforslaget indbefatter, at straffuldbyrdelsesloven tilføjes § 1 a, hvorefter regeringen kan indgå traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo om brugen af fængsel i Gjilan til fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring med tilhørende samarbejdsaftale.

### **1.1. Manglende traktatgrundlag at vurdere lovudkastet ud fra**

Som Institut for Menneskerettigheder anfører i sit høringssvar af 24. marts 2022, indeholder lovforslaget alene et overblik over det forventede traktatgrundlag. Det er på denne baggrund ikke muligt at vurdere konsekvenserne for de overførte indsatte.<sup>5</sup>

Juridisk Institut tilslutter sig Institut for Menneskerettigheders tilkendegivelse om, at lovforslaget først fremsættes, når der foreligger et endeligt udkast til traktatgrundlaget med Kosovo, der kan vedhæftes lovforslaget.

---

<sup>2</sup> Lovudkastet, afsnit 2.1.1.1, side 21.

<sup>3</sup> Lovudkastet, afsnit 2.1.1.1, side 22.

<sup>4</sup> Lovudkastet, afsnit 2.1.1.1, side 23.

<sup>5</sup> Institut for Menneskerettigheder, dok.nr. 22/00 694-3, side 6.

### 1.2. Sikre overholdelse af EMRK artikel 3

Ifølge EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det forholder sig sådan, at beskyttelsen i artikel 3 er absolut og har eksterritorial virkning. Det betyder, at den danske stat ikke kan udsende en person til et land, hvis der er en konkret og individuel risiko for, at den pågældende herved vil blive udsat for forhold omfattet af EMRK artikel 3.

Norge har lejet fængselskapacitet i Holland i perioden 2015-2018. Den norske sivilombudsman undersøgte denne praksis ved sit tilsynsbesøg i det hollandske fængsel Norgerhaven i 2016, hvor det blev konkluderet: "Findings made during the visit showed that inmates transferred to Norgerhaven Prison are not guaranteed adequate protection from the Norwegian authorities against torture and inhuman or degrading treatment."<sup>6</sup>

Juridisk Institut, Syddansk Universitet mener, at traktaten mellem Danmark og Kosovo må sikre, at Danmark opnår jurisdiktion, sådan at det er muligt at efterforske og strafforfølge eventuel kriminalitet begået af kosovoske fængselsbetjente mod indsatte, der er udsendt af den danske stat for at fuldbyrde straf i Kosovo.

### 1.3. Tvangsmæssige overførsler

Det fremgår af lovforslaget, at fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i de nævnte fængselsfaciliteter kan ske uden den dømtes samtykke.<sup>7</sup>

Belgien har lejet fængselskapacitet i Holland (2010-2016). Den Europæiske komité for forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling (CPT) har – i forlængelse af deres kontrolbesøg i det hollandske fængsel i Tilburg – kritiseret den anvendte praksis med tvangsoverførsler af indsatte fra Belgien til Holland med ordlyden: "A prisoner who has been sentenced to

---

<sup>6</sup> Sivilombudsmannen. Norwegian Parliamentary Ombudsman National Preventive Mechanism (2017). *Visit Report. Norgerhaven Prison. 19-22 September, 2016*, side 6. Tilgås via <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/2016-Norgerhaven-prison-Visit-report-EN.pdf>

<sup>7</sup> Lovudkastet, punkt 2.1.3.3, side 33.

imprisonment in one state should not, based on an administrative decision, be forced to serve the sentence in another state.”<sup>8</sup>

Den norske sivilombudsmand understreger ligeledes, at overførsel til en anden stat er en så indgribende intervention i den indsatte liv, at “inmates who are sentenced to a prison sentence in Norway should not be forced to serve their sentence in another state.”<sup>9</sup>

Juridisk Institut, Syddansk Universitet mener på denne baggrund, at det skal være frivilligt, om indsatte ønsker at blive udsendt for at fuldbyrde fængselsstraf eller forvaring i Kosovo.

## 2 Disciplinærstraf

Det fremgår af lovforslaget, at som en del af aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 er aftalepartierne enige om, at det nuværende disciplinærstraffesystem ikke altid fungerer efter hensigten. På baggrund af praktikerudvalgets rapport fra 2018 om anvendelse af disciplinærstraffe m.v.<sup>10</sup> er aftalepartierne blevet enige om at revidere disciplinærstraffesystemet, så reaktioner i højere grad er i overensstemmelse med forseelsens alvor.<sup>11</sup> Formålet med lovændringen er derfor dels at sikre en bedre understøttelse af fængselsbetjentenes faglige skøn, dels at implementere nye disciplinærstraffe og mulighed for ikendelse af større bøder.

Straff fuldbyrdelseslovens § 67 regulerer, hvilke forseelser der kan ikendes disciplinærstraf for. Den 1. august 2016 trådte en ændret formulering af straff fuldbyrdelseslovens § 67 i kraft, hvor ”en indsat kan ikendes disciplinærstraf” blev ændret til ”skal ikendes disciplinærstraf”. Ordlyden af den gældende

---

<sup>8</sup> CPT [European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment] (2012). *Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Report No CPT/Inf (2012) 19), punkt 8, side 8. Tilgås via <https://rm.coe.int/0900001680697812>

<sup>9</sup> Supra note 6, side 42.

<sup>10</sup> Rapport om Serviceeftersyn af disciplinærstraffe og andre administrative reaktioner i fængsler og arresthuse. *Praktikerudvalgets rapport om anvendelse, oplevelse og effekt af kriminalforsorgens disciplinærstraffe og andre administrative reaktioner, februar 2018.*

<sup>11</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.1.2, side 103 f.



bestemmelse medfører, at det er obligatorisk at ikende disciplinærstraf i de tilfælde, der nævnes i § 67, nr.1-12.

Det bemærkes, at denne ændring netop ikke støtter fængselsbetjentenes faglige skøn, men tværtimod fratager dem mulighed for et fagligt baseret skøn. Vi finder det problematisk, at lovgivningsmagten mener at have mere forstand på detailudøvelsen end forvaltningens personale. Efter vores vurdering er en sådan detailregulering medvirkende til at gøre, at jobbet som fængselsbetjent ikke fremstår attraktivt med bemandingsproblemer til følge.

Straffuldbyrdelseslovens § 68 indeholder regler om, hvilke disciplinærstraffe der kan anvendes. Efter § 68, stk. 1, kan som disciplinærstraf anvendes advarsel, bøde og strafcelle.

Kommentarer til lovudkastet vedrørende understøttelse af det faglige skøn fremgår af punkt 2.1, imens de nye disciplinærstraffe kommenteres under punkt 2.2.

## **2.1. Understøttelse af fængselsbetjentenes faglige skøn**

Lovforslaget indbefatter, at der i straffuldbyrdelseslovens § 67 indsættes en ny bestemmelse ved § 67, stk. 2, hvorefter kriminalforsorgsområdet i helt særlige tilfælde kan undlade at ikende en disciplinærstraf efter § 67, stk. 1. Den foreslåede bestemmelse vil dermed levne mulighed for, at kriminalforsorgsområdet i den aktuelle situation kan skønne, om der skal ikendes disciplinærstraf.

### **2.1.1. Juridisk Instituts bemærkninger**

Seniorforsker, ph.d. Peter Vedel Kessing, Institut for Menneskerettigheder, fremhæver, ”at den nugældende lovgivning ikke gør det muligt for fængslet skønsmæssigt at undlade at ikende en disciplinærstraf ud fra andre hensyn, fx at det vil være særligt belastende for en psykisk sårbar indsat at blive isoleret, eller det vil kunne føre til yderligere samarbejdsproblemer mellem personalet og den indsatte.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Kessing V. P. (2019). Strafcelle – isolation af indsatte i danske fængsler. *Juristen nr. 2*, side 53.

På baggrund af den intensiverede brug af disciplinærstraffe samt fængselsbetjentes frustrationer over den manglende mulighed for i den aktuelle situation at kunne skønne om nødvendigheden af at ikende disciplinærstraf<sup>13</sup> vurderer Juridisk Institut, Syddansk Universitet, at lovudkastets forslag om indsættelsen af den nye bestemmelse § 67, stk. 2, i højere grad vil understøtte inddragelse af forskellige hensyn, i skønnet af om der skal ikendes en disciplinærstraf.

## 2.2. Nye disciplinærstraffe og mulighed for højere bøder

Lovforslaget vil indføre fire nye typer af disciplinærstraffe. Disse udgør midlertidigt udgangsforbud, midlertidig begrænsning af retten til besøg, midlertidig begrænsning af retten til brevveksling samt midlertidig begrænsning af retten til telefoni. Indsattes mulighed for at få besøg, brevveksle eller telefonere bør afgrænses til ikke at omfatte den indsattes nærtstående.<sup>14</sup> Desuden vil lovforslaget forhøje bødeniveauet svarende til det almindelige vederlag for to ugers beskæftigelse.<sup>15</sup>

Vedrørende målgruppen for de nye former for disciplinærstraf foreslår lovudkastet, at de ikke ikendes over for livstids- og forvaringsdømte, der er omfattet af reglerne i §§ 49 a og 55 a-57 a eller sådanne indsatte, der er afskåret fra kontakt efter § 59 b. De pågældende grupper er inden udløbet af 10 års strafafståelse allerede underlagt de begrænsninger, som de nye former for disciplinærstraffe indbefatter.<sup>16</sup>

Lovforslaget foreslår desuden, at strafcelleanbringelse som udgangspunkt højest bør vare 14 dage.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Minke, L.K. (2019). *Evaluering af lov nr. 641 af 8. juni 2016: Styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.* Rapporter vedrørende forskningspuljen, Justitsministeriets forskningskontor. Tilgås via [https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2020/evaluering\\_lov\\_om\\_mobiltelefoner.pdf](https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2020/evaluering_lov_om_mobiltelefoner.pdf)

<sup>14</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.2.2, side 105.

<sup>15</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.2.2, side 106.

<sup>16</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.3.3, side 113.

<sup>17</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.4.2 side 116.

Lovforslaget indbefatter således, at der i straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1 og 3, indsættes efter bøde: midlertidigt udgangsforbud, midlertidig begrænsning af retten til besøg, midlertidig begrænsning af retten til brevveksling, midlertidig begrænsning af retten til telefoni.<sup>18</sup> Desuden indbefatter lovforslaget, at der foretages en ændring af straffuldbyrdelseslovens § 69, stk. 1, 2. punkt, således at det maksimale niveau for en bøde, der ikendes som disciplinærstraf, fordobles.<sup>19</sup> Derudover indbefatter lovforslaget en ændring i straffuldbyrdelseslovens § 70, stk. 1, 1. punkt, hvor varigheden af strafcelle fremover højst kan vare 14 dage. En ny bestemmelse i § 70, stk. 2, indebærer dog, at strafcelle – uanset stk. 1 – i særlige tilfælde kan ikendes i over 14 dage, dog højst i fire uger.<sup>20</sup>

### 2.2.1. Juridisk Instituts bemærkninger

Betænkning nr. 1181 fra 1989 er udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Straffelovrådet og indbefatter overvejelser af spørgsmålet om en særlig lov om straffuldbyrdelse. Om arten af disciplinærstraffe fremgår det, at hovedsynspunktet er, ”at antallet af forskellige slags disciplinærstraffe bør begrænses mest muligt, således at der alene kan anvendes nogle få former for disciplinærstraffe af indbyrdes forskellig følelighed (vores fremhævelse). Herved styrkes efter arbejdsgruppens opfattelse disciplinærstraffesystemets overskuelighed og sammenligneligheden afgørelser imellem.”<sup>21</sup>

Arbejdsgruppen drøftede endvidere, om udgangskarantæne skulle gøres til en disciplinærstraf for visse overtrædelser af udgangsreglerne. Arbejdsgruppen konkluderede, at anvendelse af udgangskarantæne ligesom besøgsnægtelse ville være i strid med disse indgrebs karakter af en ofte rent fremadrettet foranstaltning, som ikke nødvendigvis forudsætter en tidligere disciplinærforselse. Arbejdsgruppen foreslog således tre former for disciplinærstraf:

---

<sup>18</sup> Lovudkastet, side 3 samt punkt 2.2.2.3, side 109.

<sup>19</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.2.3, side 109.

<sup>20</sup> Lovudkastet, punkt 2.2.4.3, side 116.

<sup>21</sup> Betænkning nr. 1181/1989, punkt. 33.3.2, side 240.

advarsel, bøde og strafcelle. En advarsel skal gives skriftligt, og bøde og strafcelle skal kunne ikendes som betingede disciplinærstraffe og i kombination.<sup>22</sup>

Af praktikerudvalgets rapport om anvendelse, oplevelse og effekt af kriminalforsorgens disciplinærstraffe og andre administrative reaktioner fremgår det, at besøg umiddelbart opfattes som et gode, der ikke bør mistes, medmindre der vurderes at være en kriminalitetsrisiko forbundet med besøg, eller et konkret besøg af andre saglige grunde skønnes ikke at burde gennemføres. Besøg er således et gode, som i høj grad også må forstås som et grundlæggende hensyn.<sup>23</sup>

Om vurdering af den ikendte bødes størrelse finder praktikerudvalget, ”at det er kendt, at der blandt medarbejderne er forskellige holdninger til bødeniveauet. Det findes dog overvejende passende, set i forhold til indtjeningsniveauet ved beskæftigelse – selv en bøde på 50 kroner er mærkbar.”<sup>24</sup>

Strafcelleanbringelse indbefatter, at den indsatte udelukkes fra fællesskab i institutionen og dermed er underlagt isolation. Isolationens skadelige virkninger er veldokumenterede i den internationale og danske litteratur på området.<sup>25</sup> Om lovens angivelse af en maksimumstraf af straffcelleanbringelse fremhæver cand.jur. Hans Jørgen Engbo, at denne er delvis illusorisk, når flere straffcellekendelser fuldbyrdes i forlængelse af hinanden.<sup>26</sup> Engbo finder således, at ”der er således ikke noget loft over den samlede varighed af straffcelleafsoning, hvilket den danske regering også udtrykkeligt har markeret (...) Dansk ret er i denne sammenhæng i klar strid med Mandela-reglerne (FN 2018, regel 43-1 [bl]), som anbefaler forbud mod isolation i mere end 15 sammenhængende dage.”<sup>27</sup> De Europæiske Fængselsregler (regel 60.6 e)

---

<sup>22</sup> Supra note 21, punkt. 33.3.2, side 240.

<sup>23</sup> Supra note 10, side 32.

<sup>24</sup> Supra note 10, side 21.

<sup>25</sup> Se blandt andet Smith, P. S & Koch, I. (2015). Isolation – et fængsel i fængslet. *Kriminalistiske pejlinger – Festskrift til professor i kriminologi ved Københavns Universitet Flemming Balvig*. Kyvsgaard, B.; Holmberg, L., Vestergaard, J., Elholm, T. (red). København: Djøf Forlag, side 305-323 og DIGNITYs Faktaark om isolation (2017), side 16.

<sup>26</sup> Se tilsvarende for straffcelleafsoninger i forlængelse af hinanden i supra note 13.

<sup>27</sup> Engbo, HJ (2021). Disciplinærretlig skyld og straf i danske fængsler. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, nr. 1*, side 141.

anbefaler endvidere, at hvis en indsat har tilbragt maksimumperioden i straffecelle, skal denne have en *recoverperiode* for at imødegå en negativ påvirkning af den indsatte mentale helbred.<sup>28</sup>

Om lovudkastets forslag om de nye former for disciplinærstraf mener Juridisk Institut, Syddansk Universitet, at der er stor risiko for, at disciplinærstraffesystemet dels vil blive uoverskueligt, dels vil gøre det svært at sammenligne afgørelser imellem. Det skyldes blandt andet, at livstids- og forvaringsdømte ikke vil være omfattet af de foreslåede regler.

Hvad angår lovudkastets forslag om en forhøjelse af bødeniveauet, er bødens størrelse i den nugældende lovgivning allerede mærkbar for langt de fleste indsatte, hvorfor bødeniveauet med maksimalt en uges vederlag bør fastholdes.

I forhold til længden af straffecelleanbringelse vil den foreslåede ændring betyde, at straffecelle kun undtagelsesvist ikendes i mere end 14 dage. Juridisk Institut, Syddansk Universitet tilslutter sig, at regelændringen derved efterlever anbefalingerne i Mandelareglerne om forbud af isolation i mere end 15 sammenhængende dage. Det forholder sig imidlertid sådan, at straffecelleanbringelser fuldbyrdes i forlængelse af hinanden. Lovudkastet bør derfor efterkomme anbefalingen om en såkaldt *recoverperiode* mellem flere straffecellefuldbyrdelser.

Med venlig hilsen

Linda Kjær Minke, professor mso og Sten Schaumburg-Müller, professor.  
Juridisk Institut, Syddansk Universitet

---

<sup>28</sup> Supra note 27.

**From:** £Strafferetskontoret (951s18) <Strafferetskontoret@jm.dk>  
**Sent:** 28-03-2022 13:21:21 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbyrdelseskontoret (951s72) <Straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk>  
**Subject:** KL's høringssvar til j. nr. 2021-4000-0200

KL har ingen bemærkninger til den fremsendte Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

Med venlig hilsen  
**Hanne Aaskov Paroli**

Med venlig hilsen

Chefsekretær  
Jura og EU



Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København

**D** +45 3370 3495  
**E** [HAPA@kl.dk](mailto:HAPA@kl.dk)

**T** +45 3370 3370  
**W** [kl.dk](http://kl.dk)

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att. Kenneth Schmidt Rasmussen

**Svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårtaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslningsfængsel m.v.) j.nr. 2021-4000-0200**

Til Justitsministeriet

Justitsministeriet har 3. marts 2022 anmodet om KVINFOs eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

**Vurdering af ligestillingsmæssige konsekvenser**

KVINFO bemærker, at der ikke i lovforslaget fremgår en vurdering af ligestillingsmæssige konsekvenser.

I Justitsministeriets lovkvalitetsvejledning indgår vejledning til vurdering af ligestillingsmæssige konsekvenser. Her fremgår følgende:

*"Indledningsvis afdækkes det, om en ligestillingsvurdering er relevant. I den forbindelse identificeres målgruppen for forslaget, herunder om det ene køn er overrepræsenteret, eller om der er væsentlige forskelle mellem kønnene inden for målgruppen."*

KVINFO vurderer, at der er flere kønsforskelle inden for lovforslagets målgruppe. Mænd udgør langt hovedparten af de indsatte. Seksuel chikane mod kvinder er udbredt i danske fængsler. Desuden er kønsminoriteter særligt udsatte i danske fængsler, hvilket Institut for Menneskerettigheder belyste i en rapport fra januar 2022.

Af lovkvalitetsvejledningen fremgår endvidere:

*"Hvis lovforslaget vurderes at kunne have ligestillingsmæssige konsekvenser, foretages som det andet trin en nærmere vurdering af de eventuelle kønsmæssige forskelle og omfanget heraf, der er en konsekvens af forslaget. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at et lovforslag både kan have direkte og indirekte ligestillingsmæssige konsekvenser."*

Eftersom der er forskelle både i forhold til fordelingen af køn og i mænds og kvinders oplevelse af at være indsatte, kan ændringer vedr. kriminalforsorgen i almindelighed forventes at have ligestillingsmæssige konsekvenser.

KVINFO anbefaler derfor, at Justitsministeriet foretager en vurdering af lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser.

Af lov kvalitetsvejledningen fremgår endvidere:

*”Lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser sammenfattes i et selvstændigt punkt under lovforslagets almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger.”*

KVINFO anbefaler på den baggrund, at ministeriets vurdering af ligestillingsmæssige konsekvenser beskrives i lovforslaget.

#### **Justitsministeriets praksis vedrørende ligestillingsvurdering af lovforslag**

Efter afslutning af et folketingsår foretager Ligestillingsafdelingen og Justitsministeriet en høring af ministerier, der samler op på, hvor mange af de fremsatte lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet.

Denne monitorering har til formål at sikre, at ministerierne lever op til ligestillingslovens § 4: *Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.*

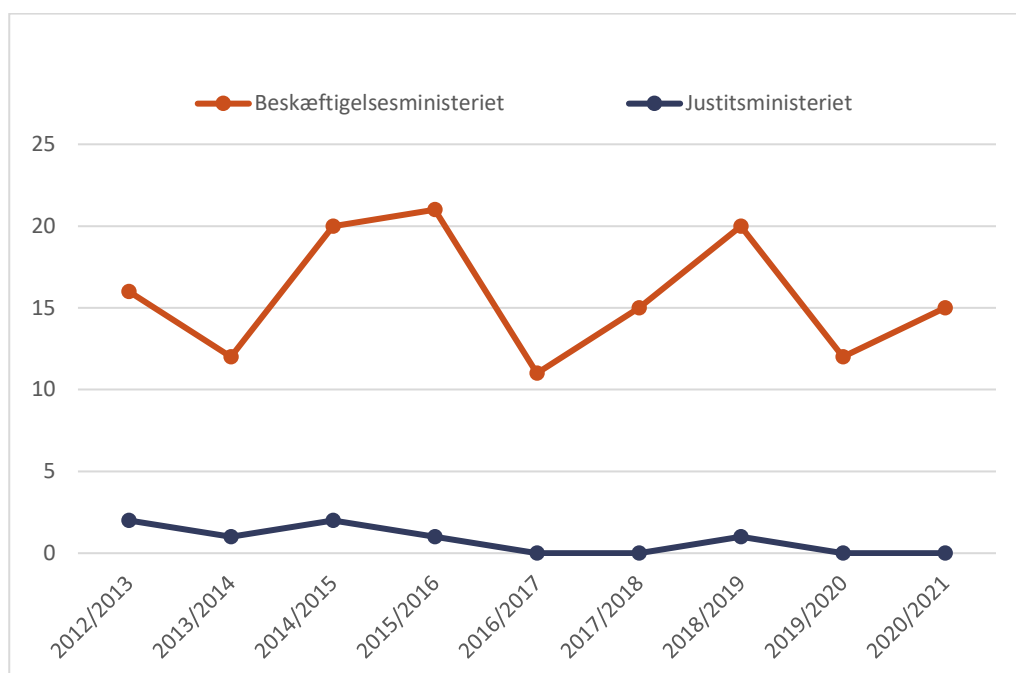
Høringens resultat samles i et notat, som oversendes til Folketingets Ligestillingsudvalg. På følgende adresse kan man danne sig et overblik over, hvilke lovforslag der er blevet ligestillingsvurderet siden 2005:

<https://www.trm.dk/ligestilling/artikler/ligestillingsvurdering-af-lovforslag>

Af overblikket kan man se, at Justitsministeriet kun har foretaget ligestillingsvurdering af ét lovforslag i perioden 2016-2021. Det er påfaldende i lyset af, at der i den samme periode er vedtaget en række love, som har ligestillingsmæssig relevans heriblandt samtykkeloven og kriminaliseringen af psykisk vold, som i den offentlige debat er blevet betragtet som væsentlige ligestillingspolitiske fremskridt.

Følgende graf viser antal ligestillingsvurderede lovforslag i Justitsministeriet pr. samling sammenlignet med Beskæftigelsesministeriet, som ligestillingsvurderer alle deres lovforslag.





KVINFO vil gerne henlede ministeriets opmærksomhed på, at både direkte og indirekte og både positive og negative ligestillingsmæssige konsekvenser er relevante at vurdere. KVINFO vurderer, at der er grundlag for at anvende ligestillingsvurdering af lovforslag i langt højere grad, end det bliver gjort i dag.

KVINFO anbefaler, at Justitsministeriet opprioriterer ligestillingsvurdering af lovforslag med henblik på at sikre, at ministeriet lever op til ligestillingslovens § 4 ved at *arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning*.

Venlig hilsen

Alexander Andersson  
Politisk seniorkonsulent



Justitsministeriet  
Straffuldbyrddelseskontoret

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[adm.kbh@domstol.dk](mailto:adm.kbh@domstol.dk)  
J.nr. 22/05802

Den 4. april 2022

Ved en mail af 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne kan henholde sig til det, der er anført af dommerforeningen og landsretterne.

Supplerende kan det oplyses, at administrative afgørelser om blandt andet strafcelle og nægtelse af prøveløsladelse efter forslaget kan indbringes for Københavns Byret.

Det fremgår af bemærkningerne punkt 2.1.6.2, at sagerne – på samme måde som sager fra andre fængsler – som udgangspunkt forventes behandlet skriftligt, men at retten kan træffe beslutning om mundtlig behandling. Det fremgår endvidere, at udgangspunktet er, at sådanne sager skal behandles ved anvendelse af telekommunikation med billede. Såvel forsvareren som Kriminalforsorgens repræsentant har efter forslaget mulighed for ikke at være til stede i retten.

Der vil i blandt andet sager om strafcelle m.v. ofte være behov for en egentlig bevisvurdering, hvor blandt andet den domfældte og kosovoalbanske fængselsfunktionærer må forventes at

skulle afgive forklaring. En sådan bevisførelse må af retssikkerhedsmæssige grunde forventes lejlighedsvis at forudsætte personligt fremmøde i retten. Om der skal ske personligt fremmøde er en judiciel afgørelse, hvorfor der kan være en række situationer, hvor omstændighederne omkring bevisførelsen ikke har en så betryggende karakter, at telekommunikation med billede kan anvendes.

Hvis det konkret vurderes, at sagen kan føres via telekommunikation, må det midlertidigt forudsættes, at retten kan bestemme, at den domfældtes advokat, Kriminalforsorgens repræsentant og en tolk, der taler den domfældtes sprog, er til stedet i retslokalet.

Endelig bemærkes, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at telekommunikation med billede også forventes at finde anvendelse på øvrige sager, som indbringes for retten i situationer, hvor den dømte fuldbyrder straffen i Kosovo. Det er ganske uvist, hvilke sager, der ultimativt kan blive tale om, hvorfor Byretten også i denne relation må fastholde, at retssikkerhedsmæssige hensyn kan nødvendiggøre, at sagen kun kan behandles ved, at den domfældte og eventuelle vidner personligt møder i retten.

Endelig kan det oplyses, at afviklingen af disse sager vil medføre en belastning for Byretten. Der skal derfor tilføres lønsum svarende til et ½ dommerårsværk samt en kontorfuldmægtig til afvikling af sagerne. Jeg skal i den anledning oplyse, at svaret tillige er sendt til Domstolsstyrelsen, der koordinerer spørgsmålet om økonomiske og ressourcemæssige konsekvenser.

Der henvises til j.nr. 2021-4000-0200.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



**Formand: Kristian Mølgaard**

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

20 64 44 23

[krm@boelskifteadvokater.dk](mailto:krm@boelskifteadvokater.dk)

**Sekretariat: Peter Trudsø**

Farvergade 27 D, 1. sal

1463 København K

28 13 64 95

[pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk)

[www.lffa.dk](http://www.lffa.dk)

Justitsministeriet

[straffuldbyrdelseskantoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskantoret@jm.dk),

[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

31. marts 2022

**2021-4000-0200, Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Ved e-mail af 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet om bemærkninger fra Landsforeningen af Forsvarsadvokater (LFFA) til ovennævnte udkast.

LFFA finder lovforslaget om en helt ny ordning med leje af fængselspladser i Kosovo stærkt betænkeligt.

Kosovo er et land, der er meget forskelligt fra Danmark. Kosovo er hverken medlem af EU, FN eller Europarådet.

Straffeloven indeholder i § 80 en bestemmelse om, at der ved straffens fastsættelse skal tilstræbes ensartethed i retsanvendelsen. Realiteten i en sådan bestemmelse forudsætter nødvendigvis tillige en vis grad af ensartethed i straffuldbyrdelsen/strafafsoningen.

De straffe, der er udmålt, må som følge af princippet i § 80 være fastsat ud fra en vis forudsat standard af afsoningsforhold. Hvad enten dømte ved dommen er bestemt at skulle udvises eller ej, er straffastsættelsen således ikke (nævneværdigt) påvirket heraf. Den, der er dømt fx for indsmugling af 1 kg kokain idømmes således i udgangspunktet samme straf, uanset om vedkommende potentielt kan udvises eller ej, hvilken ensartet straf netop er et udslag af det meget centrale princip i straffelovens § 80.

Hvis imidlertid den udenlandske dømte udvises og som konsekvens heraf overføres til afsoning i Kosovo påføres vedkommende betydeligt anderledes afsoningsvilkår for samme kriminalitet, end den der ikke udvises.

Vedkommende afskæres muligheden eller indskrænkes som minimum væsentligt i sine muligheder i forhold til opretholdelse af kontakt med sine pårørende.

Vedkommende afskæres/begrænses endvidere i muligheden for resocialisering gennem kontakt med et mere differentieret udvalg af medindsatte og gennem kontakt med danskuddannede fængselsfunktionærer.

Vedkommende synes også at blive begrænset i forhold til mulighederne for ved senere prøvelse af udvisningen at få denne omstødt.

Det forekommer videre LFFA yderst betænkeligt, at mulighederne for kontakt klient og forsvarer imellem i forhold til den dømtes forhold under afsoningen begrænses overordentlig effektivt ved overførsel af den dømtte til afsoning i Kosovo.

Samlet er det LFFA's opfattelse, at leje af fængselspladser fjernt fra Danmark, i en kultur væsentlig forskellig fra den danske, bryder med helt fundamentale forudsætninger om, at afsoningen af den af den dømmende stats idømte straf effektueres af den dømmende stat, på dennes territorium, i en institution, der varetages af samme stat, og hvor det er denne stats retsregler, der er gældende.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard

**From:** MEDST - Medarbejder- og Kompetencestyrelsen <medst@medst.dk>  
**Sent:** 08-03-2022 15:20:56 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Subject:** SV: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Til rette vedkommende

MEDST har ingen bemærkninger.

Christoffer Thomsen  
Ledelsessekretær  
Ledelsessekretariatet

+45 35 27 1104  
[chtho@medst.dk](mailto:chtho@medst.dk)



Medarbejder- og Kompetencestyrelsen  
Landgreven 4, 1301 København K  
[www.medst.dk](http://www.medst.dk)

---

**Fra:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITSMINISTERIET  
Straffuldbyrddelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



Til Justitsministeriet  
Straffuldbyrddelseskontoret

Dato: 16-03-2022  
Sags nr.: 2022 - 6243  
Akt nr. 19574857

Postboks 930  
3900 Nuuk  
Tlf. (+299) 34 68 00  
E-mail: [asn@nanoq.gl](mailto:asn@nanoq.gl)  
[www.naalakkersuisut.gl](http://www.naalakkersuisut.gl)

**Høringssvar vedr. Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Departementet for Råstoffer og Justitsområdet takker på vegne af Naalakkersuisut for det fremsendte høringsmateriale vedrørende Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Naalakkersuisut har ingen bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

Med venlig hilsen

Kasper Kruhøffer Andersen  
Fuldmægtig  
Departementet for Råstoffer og Justitsområdet

Justitsministeriet  
Straffuldbyrdeleskontoret  
Slotsholmsgade 10,  
1216 København K  
Att.: [Straffuldbyrdeleskontoret@jm.dk](mailto:Straffuldbyrdeleskontoret@jm.dk);  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk); [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk); [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

København, den 4. april 2022

**Høring over udkast til forslag til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf, straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love** (herunder leje af fængselspladser i udlandet revision af disciplinærstraffesystemet m.m.). Sagsnr. 2021-4000-0200

Ved brev af 3. marts 2022 har Justitsministeriet fremsendt ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse m.v. og anmodet om Red Barnets eventuelle bemærkninger til udkastet. Red Barnet forholder sig primært til den del af lovforslaget, der har med børn af afsonere at gøre.

#### **Om leje af fængselspladser i udlandet**

Efter forslaget er det hensigten, at de danske fængselsmyndigheder vil leje sig ind i fængselsfaciliteter i Kosovo med henblik på at placere udenlandske afsonere og varetægtsarrestanter dér.

Efter Red Barnets opfattelse er der en lang række omstændigheder og forudsætninger, som skal falde på plads, hvis et sådant projekt skal lykkes, herunder især at sikre, at de indsatte ikke lider overlast eller på anden vis forkrænket deres menneskerettigheder.

Det gælder både i spørgsmålet om at håndhæve de indsattes internationale menneskerettigheder i forhold, f.eks. beskyttelse mod overdreven magtanvendelse, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, retten til familieliv, trods de indlysende udfordringer, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, artikel om lighed for loven og artikel 14, om diskrimination. Også FN's Torturkonvention vil skulle overholdes nøje.

Det gælder også spørgsmålet om at følge de lokale myndigheder, både politi og fængselsbetjente, så tæt, at der er sikkerhed for, at de indsatte ikke lider overlast, og at de under alle omstændigheder får mulighederne for at række ud til danske myndigheder, særligt Folketinget Ombudsmand.

Red Barnet er dybt bekymret og yderst tvivlende over for, om det vil være muligt at sikre dette inden for de menneskeretlige rammer.

Red Barnets fokus er dog på børn og unge af afsonere. Red Barnet er opmærksom på, at ministeriet i bemærkningerne anfører, at man vil anbringe dømte uden børn i Kosovo forud for dømte, som har børn.

***Efter Red Barnets opfattelse bør den hensigtserklæring formuleres således, at det fremgår helt klart og tydeligt, at man ikke anbringer afsonere i Kosovo, som har familie/børn i Danmark.***

#### **Transport**

Samtidigt fremgår det af bemærkningerne til udkastet, at der pågår overvejelser om transportstøtte til børn af indsatte, hvis afsonere med familie/børn i Danmark skulle blive sendt til Kosovo.



I forhold til børn af indsatte rettigheder kan det bemærkes, at udøvelsen af familielivet bliver kompliceret allerede som følge af de fysiske udfordringer – rejsetiden og omkostningerne derved. Uanset om man må anse det for selvforskyldt, at personer, som tidligere opholdt sig i Danmark, nu afsoner i Kosovo, så er det vigtigt at erindre, at børn er sagesløse i denne sammenhæng, og at de har selvstændige rettigheder – herunder retten til familieliv.

I lyset af disse overvejelser om transportstøtte kunne Red Barnet have ønsket sig et overslag over, hvordan det skal gennemføres i praksis, og hvad det må anslås at ville koste den enkelte familie/besøgende.

Red Barnet anbefaler, at staten arrangerer og finansierer evt. transportomkostninger til eventuelle børn af indsatte og peger i denne sammenhæng på FN's Børnekomité's anbefalinger, der kun må ses som endnu mere væsentlige, når afstanden til forældre bliver så stor, som dette lovforslag i værste fald lægger op til:

“40. The Committee recommends State parties to take into account the right of the child to visit their parent(s) whenever a parent is sentenced and incarcerated. In doing so, the State party should seek, wherever possible, to situate the incarcerated parent at a facility close to his/her child to facilitate the child's right to visit and contact the parent. Where the incarceration location results in significant distance and/or related travel and subsistence costs, States parties are urged to facilitate and/or subsidise travel and other costs related to the visit.”<sup>1</sup>

Red Barnet skal derfor opfordre regeringen til at følge op på disse overvejelser.

### **Fysiske rammer og besøg**

Det anføres i bemærkningerne, at de danske myndigheder forventer, at der bliver etableret fysiske rammer for besøg svarende til besøgsrammerne i et dansk fængsel. Hvis man tager i betragtning, at de besøgende børn er rejst hele vejen fra Danmark til Kosovo, bør man efter Red Barnets opfattelse overveje, om ”danske besøgsrammer” vil være nok til at skabe ”rum” for afsonerne og deres familier.

Efter straffuldbyrdelseslovens §§ 51-53 har indsatte desuden ret til ét ugentligt besøg, mindst en time pr. besøg, helst to siger.

Efter Red Barnets opfattelse er det ikke nogen hensigtsmæssig ordning med 1 ugentligt besøg á 1-2 timer, hvis børn skal rejse fra Danmark til Kosovo for at opretholde kontakten til deres forælder.

Samtidigt er det et indgreb i et barns ret til kontinuitet i livet og til at være en del af børnefællesskaber at skulle afbryde hverdagen for at rejse til Kosovo for regelmæssigt at sikre kontakten til sin forælder. FN's Børnekomité anbefaler, at besøg i fængsler bør foregå i et børnevenligt miljø og på en måde, der ikke influerer negativt på andre elementer i et barns liv, f.eks. skolegang, og at besøg bør være af en varighed, der kan bidrage til at opbygge eller vedligeholde nære relationer.

FN's Børnekomité giver en række anbefalinger relateret til børns besøg i fængsler, bl.a. ift. rammerne for børns besøg:

---

<sup>1</sup> Committee on the Rights of the Child. 30 September 2011. Report and recommendations of the Day of General Discussion on “Children of Incarcerated Parents”. Rapporten er tilgængelig via <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2011/DGD2011ReportAndRecommendations.pdf>

39. The Committee urges States parties to ensure that security matters and policies on incarcerated parents take into account the rights of affected children. In this context, the Committee recommends that State parties ensure the right of children to regularly visit their incarcerated parent(s). It further recommends that, wherever possible, State parties provide for such visits to occur in a child friendly environment, including by 105 6. Børn af fængslede i international sammenhæng allowing visits at times that do not negatively interfere with other elements of the child's life, such as schooling, and for durations conducive to building or maintaining strong relationships. Consideration should also be made to permitting visits to take place outside the detention facility, with a view to facilitating necessary emotional bonding between the child and the incarcerated parent(s) in a child-friendly environment<sup>2</sup>.

#### **Om de indsattes kommunikation med familien i Danmark**

Det anføres flere steder, at indsatte – modsat besøgene fra familien – har fri adgang til at kommunikere med sin advokat eller Dansk Flygtningehjælp (hvis det er en asylansøger). Bemærkningerne nævner, at den indsatte kan tale i telefon – afholde telefonmøde – eller benytte telekommunikation med billede eller lignende kommunikationsform. Det fremgår af bemærkningerne, at det er afgørende, at bl.a. åbenbart grundløs-sager og haste-åbenbart-grundløs-sager kan behandles smidigt og hurtigt ved hjælp af disse hjælpemidler.

Red Barnet skal opfordre til, at det på tilsvarende vis gøres enkelt for de indsatte at komme i telefonisk eller elektronisk kontakt med familien. Når de indsatte er afskåret fra fysisk kontakt (bortset fra et par timer lejlighedsvis), så bør fængslet tilbyde bedst mulig telefonisk/telekommunikationsbaseret kontakt til de indsatte.

#### **Nye disciplinærstraffe**

Det fremgår af bemærkningerne, at ministeriet vil indføre yderligere disciplinærstraffe – nemlig midlertidigt udgangsforbud, midlertidig begrænsning af retten til besøg, midlertidig begrænsning af retten til brevveksling og midlertidig begrænsning af retten til telefon – i op til tre måneder. Efter Red Barnets opfattelse er især afskæring af kommunikation en hård straf for et menneske, som ikke har andet end kommunikationen tilbage.

Red Barnet bemærker til gengæld, at ministeriet har anført, at begrænsningerne tænkes afgrænset, således, at de ikke kommer til at omfatte den indsatte nærtstående.

Det er afgørende, at der bliver fulgt op på disse hensigtserklæringer.

Spørgsmål til denne høring kan stiles til børnerettighedsjurist, Claus Juul: [ckj@redbarnet.dk](mailto:ckj@redbarnet.dk) eller politisk chefkonsulent, Inger Neufeld: [in@redbarnet.dk](mailto:in@redbarnet.dk)

Med venlig hilsen



---

<sup>2</sup> Ibid.

Janne Tynell,  
Stedfortrædende generalsekretær i Red Barnet

**From:** Eva Aaen <Eva.Aaen@civilstyrelsen.dk>  
**Sent:** 28-03-2022 13:17:24 (UTC +02)  
**To:** £Straffuldbydelseskantoret (951s72) <Straffuldbydelseskantoret@jm.dk>; Kenneth Schmidt Rasmussen <keras@jm.dk>; Mikkel Hartz Reenberg <mir@jm.dk>; Malte Hansen <maha@jm.dk>; straffuldbydelseskantoret@jm.dk <straffuldbydelseskantoret@jm.dk>  
**Subject:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Til Justitsministeriets straffuldbydelseskantor

Retslægerådets formandskab har drøftet det fremsendte udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, og har følgende bemærkninger til udkastet:

”Sager som omhandler en person i dansk/kosovarisk fængsel, og som Retslægerådet evt. bliver anmodet om at vurdere, bør være dokumenteret efter dansk lov og standard. I tilfælde, hvor sundhedsbehandling ikke foregår i Danmark eller ved danske sundhedspersoner, vil Retslægerådet have begrænsede muligheder for at kunne vurdere de lægefaglige forhold og standarder.”

Retslægerådet må derfor tage forbehold for at kunne udtale sig i sådanne sager.

Med venlig hilsen

Eva Aaen

Sekretariatschef



Toldboden 2, 2.  
8800 Viborg  
Tlf.: +45 22 19 38 13  
[eva.aaen@civilstyrelsen.dk](mailto:eva.aaen@civilstyrelsen.dk)  
[civilstyrelsen@civilstyrelsen.dk](mailto:civilstyrelsen@civilstyrelsen.dk)  
[www.civilstyrelsen.dk](http://www.civilstyrelsen.dk)

---

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>

**Sendt:** 3. marts 2022 21:49

**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – j. nr. 2021-4000-0200

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



**JUSTITS**MINISTERIET

Straffuldbyrdelseskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## Mikkel Hartz Reenberg

---

**Fra:** Kirstine Troldborg  
**Sendt:** 21. april 2022 18:10  
**Til:** Anders Lotterup; Mikkel Hartz Reenberg; Natasja Walbom  
**Cc:** Henriette Rosenberg Larsen; Sune Løvtrup  
**Emne:** RA svar i anledning af JMs høring af 20. april 2022 over udkast til lovforslag om ny § 75 b i straffuldbyrdelsesloven  
**Vedhæftede filer:** Play Pause Play-model - HRL.docx

### Til Justitsministeriet, Straffuldbyrdelseskontoret

Ved brev af 3. marts 2022 (sagsnr. 2021-4000-0200) anmodede Justitsministeriet Rigsadvokaten om bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

I den anledning har Rigsadvokaten afgivet anklagerfaglige bemærkninger den 22. marts 2022 telefonisk og den 31. marts 2022 pr. mail. Rigsadvokaten har endvidere i forlængelse af telefonsamtale den 31. marts 2022 med Natasja Walbom afgivet yderligere anklagerfaglige bemærkninger ved mail af 31. marts 2022, ligesom Rigsadvokaten i forlængelse af Justitsministeriets anmodning ved mail af 31. marts 2022 om yderligere bemærkninger har afgivet yderligere anklagerfaglige bemærkninger ved brev af 1. april 2022.

Justitsministeriet har den 12. april 2022 sendt et uddrag af udkastet til lovforslag. Uddraget vedrører en ny bestemmelse i straffuldbyrdelsesloven (§ 75 b). Justitsministeriet har anmodet om Rigsadvokatens bemærkninger hertil. Justitsministeriet har samtidig sendt traktaten mellem Danmark og Kosovo til Rigsadvokaten.

Det nævnte uddrag af lovforslaget og traktatens artikel 24 og 25 er blevet drøftet på et møde i Justitsministeriet den 20. april 2022 med deltagelse af UIM og Rigsadvokaten.

Justitsministeriet har i forlængelse heraf den 20. april 2022 fremsendt et revideret uddrag af udkastet til lovforslag vedrørende den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 75 b samt Memorandum on the international obligations of Denmark af 29. marts 2022 og anmodet om Rigsadvokatens bemærkninger til det reviderede udkast til lovforslag vedrørende straffuldbyrdelseslovens § 75 b.

Rigsadvokaten sender i den anledning vedhæftet sine anklagerfaglige bemærkninger til lovforslaget vedrørende straffuldbyrdelseslovens § 75 b. Rigsadvokatens bemærkninger er anført i kommentarfeltet i marginen af lovforslaget.

Rigsadvokaten har herudover følgende bemærkninger i anledning af lovforslaget og traktaten:

Rigsadvokaten er enig med Justitsministeriet i, at udleveringsloven ikke finder anvendelse i en situation, hvor en person, der i Danmark idømt straf og efterfølgende er overført til strafafsoning i Gjilan fængslet i Kosovo, eller som er varetægtsfængslet i Gjilan fængslet i Kosovo i medfør af hjemrejseloven med henblik på udsendelse, efterfølgende overdrages til de kosovariske myndigheder med henblik på afsoning af en straf, der er idømt i Kosovo.

Rigsadvokaten finder imidlertid, at denne situation har en række lighedspunkter med den situation, hvor en person udleveres fra Danmark til straffuldbyrdelse i et andet land henset til, at der er tale om, at en person, der er i dansk varetægt, overdrages til myndighederne i et andet land med henblik på straffuldbyrdelse af en i dette land idømt straf.

Rigsadvokaten finder, at det kan på den baggrund kan overvejes, om de beskyttelseshensyn, der ligger bag udleveringslovens regler om, at afgørelse om udlevering til strafforfølgning og straffuldbyrdelse træffes af retten, og at rettens afgørelse kan kæres (udleveringslovens § 35), ligeledes bør finde anvendelse - helt eller delvis - i forhold til den nævnte overdragelse til de kosovariske myndigheder til straffuldbyrdelse af en i Kosovo idømt straf. Dette kunne efter Rigsadvokatens opfattelse evt. søges imødekommet ved, at der gives den pågældende mulighed for at klage til en overordnet myndighed over afgørelsen efter den foreslåede § 75 b om at overdrage den pågældende til myndighederne i Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf.

Det fremgår af traktatens artikel 31, at de danske myndigheder kan træffe afgørelse om at ophæve institutionslederens og de danske ansattes immunitet fra Kosovos straffemyndighed. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at det ikke ses at fremgå af den del af lovforslaget, som er sendt til Rigsadvokaten, hvilken dansk myndighed, der vil kunne ophæve immuniteten i forhold til institutionslederen og de danske ansatte, eller hvilke betingelser, der gælder for en sådan afgørelse.

Traktatens artikel 37 omhandler konsultationer og løsning af tvister. Det fremgår af artikel 37, stk. 1, at Kriminalforsorgen og det kosovariske fængselsvæsen skal konsultere hinanden vedrørende implementeringen af traktaten, og at tvister skal løses ved forhandling mellem parterne. Det fremgår af stk. 2, at der skal nedsættes en Joint Steering Committee med deltagelse af tre personer fra hver part, som har kompetence til at agere på vegne af hhv. Danmark og Kosovo, og at denne styregruppen skal mødes regelmæssigt og rapportere til justitsministeren i hhv. Danmark og Kosovo mindst to gange årligt. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at det ikke ses at fremgå af den del af lovforslaget, som Rigsadvokaten er hørt over, hvilken myndighed der fra dansk side deltager i styregruppen.

Med venlig hilsen

**Kirstine Troldborg**  
Vicestatsadvokat  
Tlf.: +45 30316006  
E-mail: [ktr@ankl.dk](mailto:ktr@ankl.dk)  
[www.anklagemyndigheden.dk](http://www.anklagemyndigheden.dk)



**Rigsadvokaten**  
Retsafdelingen  
Frederiksholms Kanal 16  
1220 København K  
Tlf.: +45 7268 9000  
Fax: +45 7268 9004

Rigsadvokaten skal anmode om, at fremtidig korrespondance i ovennævnte sag rettes til [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk) med henvisning til Rigsadvokatens journalnummer og ikke direkte til sagsbehandleren.

## 1. Lovtekst

### 1.1. Straffuldbyrdsloven

20. Efter § 75 a indsættes før overskriften før § 76:

»§ 75 b. Justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan beslutte, at en person, som afsoner fængselsstraf eller dom til forvaring i medfør af regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2, skal overdrages til Republikken Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

*Stk. 2.* Fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring, der sker i medfør af regler fastsat efter § 1 a, stk. 2, afbrydes, hvis justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bestemmer, at den pågældende skal overdrages til Republikken Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf i medfør af stk. 1.

*Stk. 3.* Justitsministeren fastsætter regler om overdragelsen til Republikken Kosovo efter stk. 1, om strafafbrydelse efter stk. 2 og om genoptagelse af strafafsoning efter § 77, stk. 3.

21. I § 77 indsættes som stk. 3:

»Stk. 3. Straffuldbyrdelsen genoptages, når en person, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen, jf. § 75 b, stk. 2, på ny overdrages til kriminalforsorgen fra Republikken Kosovo med henblik på genoptagelse af straffuldbyrdelsen.«

### 1.2. Hjemrejseloven

*Stk. 7.* Justitsministeren kan efter forhandling med udlændinge- og integrationsministeren fastsætte regler om, at § 75 b, stk. 1 og 3, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. finder tilsvarende anvendelse for en varetægtsarrestant, der er anbragt efter stk. 4«

## Alm. bemærkninger

### 2.1.7. Overdragelse til kosovariske myndigheder og strafafbrydelse i forbindelse med fuldbyrdelse af kosovarisk fængselsstraf

#### 2.1.7.1. Gældende ret

##### 2.1.7.1.1. Om overdragelse til andre landes myndigheder

Dansk ret indeholder ikke regler om overdragelse af personer, der afsoner dansk fængselsstraf eller dom til forvaring eller som er varetægtsfængslet med henblik på udsendelse på et andet lands territorium, til strafforfølgning eller -fuldbyrdelse til det andet lands myndigheder.

Udleveringsloven indeholder regler om udlevering til eller fra Danmark, og overdragelse til andre landes myndigheder med henblik på strafforfølgning eller -fuldbyrdelse sker almindeligvis efter denne lovs regler.

**Kommenterede [SL1]:** Termen "overdragelse" anvendes ikke konsekvent gennem lovforslaget, idet termen "overføres" også bruges.



Det fremgår af loven § 1, stk. 1, at den, der er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling i Danmark eller i udlandet, kan udleveres ”til eller fra Danmark” efter denne lov.

Udleveringslovens kapitel 2 indeholder de almindelige betingelser for udlevering. Det fremgår af loven § 2, at udlevering ikke kan finde sted, hvis den pågældende på gerningstidspunktet var under den kriminelle lavalder, jf. straffelovens § 15.

Udlevering kan heller ikke finde sted, når den, der begæres udleveret, her i landet, i et nordisk land eller i en medlemsstat i Den Europæiske Union er dømt eller frifundet for den samme strafbare handling, jf. lovens § 3, stk. 1. Tilsvarende gælder, hvis den, der begæres udleveret, her i landet er benådet for handlingen, jf. stk. 2. Udlevering kan endvidere afslås, hvis den, der begæres udleveret, er dømt eller frifundet for handlingen i et land uden for Norden og Den Europæiske Union, jf. stk. 3.

Det fremgår af udleveringslovens § 6, stk. 1, at udlevering ikke kan finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold vil blive udsat for forfølgelse, som retter sig mod dennes liv eller frihed eller i øvrigt er af alvorlig karakter. Udlevering kan endvidere ikke finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. stk. 2. Endelig kan udlevering ikke finde sted, hvis det i øvrigt strider mod Danmarks internationale forpligtelser, jf. stk. 3.

Det fremgår af udleveringslovens § 35, stk. 1, at afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor træffes af retten efter anklagemyndighedens anmodning.

#### 2.1.7.1.2. Om strafafbrydelse

Straffuldbydelseslovens kapitel 12 indeholder nærmere regler om strafafbrydelse. Efter lovens § 75, stk. 1, afbrydes fuldbyrdelsen af en fængselsstraf, hvis den dømte udebliver, undviger eller i øvrigt selvforskyldt unddrager sig straffuldbydelsen, eller hvis den dømte anholdes eller varetægtsfængsles i mindst 24 timer.

Strafabrydelse følger efter bestemmelsen af den indsatte egne handlinger og forekommer navnlig ved undvigelse, udeblivelse fra udgang eller varetægtsfængsling under en ny sag. Endvidere kan i særlige tilfælde en selvforskyldt indlæggelse på sygehus begrunde en strafafbrydelse.

Det fremgår af straffuldbydelseslovens § 75 a, stk. 1, at fuldbyrdelsen af fængselsstraffen afbrydes, hvis Hjemrejsestyrelsen bestemmer, at en udlænding, som er idømt fængselsstraf i op til 4 måneder eller er idømt fængselsstraf for overtrædelse af hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, eller § 13, stk. 2 eller 4, og som i den forbindelse er udvist af landet, skal udsendes straks. Inden det bestemmes, om udlændingen skal udsendes straks, vurderer Hjemrejsestyrelsen, om hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler for, at straffen ikke bør afbrydes, jf. stk. 2. Justitsministeren

**Kommenterede [KT2]:** Det kan overvejes at tilføje følgende:

Udleveringsloven indeholder endvidere i kapitel 5 en række betingelser for udlevering fra Danmark til stater uden for Norden og Den Europæiske Union. Det fremgår bl.a. heraf, at der gælder krav om dobbelt strafbarhed (§ 18), at der ikke kan ske udlevering, hvis den handling, for hvilken der begæres udlevering, savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag (§ 23), at der ikke kan ske udlevering for militære eller politiske lovovertrædelser (§ 24 og § 25), og at der ikke kan ske udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en dom, hvis den pågældende ikke har været til stede under retssagen, med mindre en række nærmere beskrevne betingelser er opfyldt (§ 28). Herudover fremgår det af udleveringslovens § 51, at strafforfølgning for andre lovovertrædelser begået før udleveringen end den, der er sket udlevering for, forudsætter samtykke fra det udleverende land (specialitetsprincippet).

fastsætter efter forhandling med udlændinge- og integrationsministeren nærmere regler om strafafbrydelse, og om genoptagelse eller iværksættelse af strafafsoning, jf. stk. 3.

Efter lovens § 76 kan justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, tillade, at en straffuldbyrdelse midlertidigt afbrydes i en række nærmere bestemte situationer. Det gælder, når ganske særlige omstændigheder af f.eks. arbejds-, uddannelses-, familie- eller helbredsmæssig karakter taler imod en umiddelbar fortsættelse af straffuldbyrdelsen. Det er endvidere en betingelse, at der ikke antages at foreligge fare for misbrug, og at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod strafafbrydelse. Tilladelse til strafafbrydelse betinges af, at den pågældende ikke begår strafbart forhold. Tilladelse kan endvidere betinges af, at den pågældende i øvrigt overholder fastsatte vilkår, herunder undergiver sig tilsyn af kriminalforsorgen.

Efter lovens § 77 genoptages straffuldbyrdelsen, når den indsatte på ny giver møde, pågribes med henblik på fortsat straffuldbyrdelse, eller når kriminalforsorgen giver meddelelse herom til den pågældende. Uanset om der er tale om straffuldbyrdelse i en af kriminalforsorgens institutioner m.v. eller på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, indebærer strafafbrydelsen, at der skal foretages en omberegning af straffetiden, jf. lovens § 16.

Straffuldbyrdelsen genoptages i øvrigt, hvis en udlænding, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen, jf. § 75 a, stk. 1, på ny uden lovligt grundlag opholder sig her i landet inden for 5 år efter gennemførelse af udsendelsen.

#### 2.1.7.2. Traktatens bestemmelser om strafbare forhold begået i Kosovo

I traktatens kapitel 4 er der fastsat regler for, hvordan strafbare forhold begået i Kosovo under afsoningen af en dansk fængselsstraf eller dom til forvaring, skal håndteres.

Det fremgår af traktatens artikel 24, stk. 1, at kriminalitet begået i Kosovo – herunder i fængslet – falder under kosovarisk straffemyndighed, dog således at Danmark i visse situationer og efter konsultation kan overtage strafforfølgningen. Det følger af bestemmelsen, at princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning skal overholdes (det såkaldte ”ne bis in idem”-princip).

I de tilfælde, hvor en indsat begår et strafbart forhold i Kosovo, skal institutionslederen hurtigst muligt – gennem den administrative leder – anmelde forholdet til relevante kosovariske myndigheder, jf. artikel 24, stk. 2. Institutionslederen skal derudover samarbejde med de kosovariske myndigheder om efterforskningen af sagen, jf. stk. 3.

Relevante efterforskningsskridt, der foretages af de kosovariske myndigheder som led i efterforskningen, skal så vidt muligt ske i fængslet i Gjilan i Kosovo, jf. stk. 5.

En indsat, der har begået et strafbart forhold i Kosovo må ikke overføres til Danmark uden samtykke fra de kosovariske myndigheder jf. stk. 6.

**Kommenterede [KT3]:** Det vil efter Rigsadvokatens opfattelse være særdeles hensigtsmæssigt, at det sikres, at anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 1, begrænses til strafbare forhold, der er begået EFTER, at pågældende er blevet overført til fængslet i Kosovo.

Efter Rigsadvokatens opfattelse fremgår denne begrænsning imidlertid ikke af ordlyden af traktatens artikel 24, stk. 1, 1. pkt., der har følgende ordlyd:

”Criminal offences committed in the Receiving State are prosecuted in the Receiving State.”

Det er endvidere efter Rigsadvokatens opfattelse tvivlsomt, om ordlyden af artikel 2, stk. 1, begrænser anvendelsesområdet af artikel 24, stk. 1, til strafbare forhold, der er begået efter overførslen til Kosovo.

Såfremt der er en fælles forståelse med de kosovariske myndigheder om, at anvendelsesrådet er begrænset til strafbare forhold, der er begået efter overførslen til Kosovo, bør dette fremgå af et fælles forståelsespapir (memory of understanding) eller evt. ”the Cooperation Agreement”, som er nævnt i traktatens artikel 4, stk. 5.

Der bør i givet fald tilføjes til bemærkningerne til lovforslaget, at der er en fælles forståelse herom med myndighederne i Kosovo.

**Kommenterede [KT4]:** Artikel 24, stk. 1, 2. pkt., har følgende ordlyd:

”In exceptional cases and with respect to the jurisdiction of the Sending State and the principle of *ne bis in idem*, criminal offences committed against or by Staff of the Sending State may be prosecuted in the Sending State after consultation between the relevant authorities of the Sending State and the Receiving State”

Efter Rigsadvokatens umiddelbare opfattelse fremgår det alene af bestemmelsens ordlyd, at ”ne bis in idem” princippet finder anvendelse i tilfælde, hvor et strafbart forhold, der er begået mod eller af udsendt personale fra Danmark, skal strafforfølges i Danmark.

Det fremgår imidlertid af artikel 24, stk. 8, at bestemmelsen skal forstås i overensstemmelse med artikel 4, stk. 5, hvoraf fremgår, at rettigheder og pligter i henhold til traktaten, herunder bl.a. strafferetlig efterforskning og strafferetlig forfølgning, skal ske under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgår endvidere af ”Memorandum on the international obligations of Denmark”, at disse bl.a. omfatter Europarådets udleveringskonvention, som i artikel 9 indeholder et forbud mod dobbelt strafforfølgning (”non bis in idem”). Det må på den baggrund antages, at princippet mod dobbelt strafforfølgning også gælder i forhold til traktatens artikel 24, stk. 1. Dette kan med fordel præciseres i bemærkningerne.

Ved afsigelse af en fældende kosovarisk straffedom vil afsoning af den danske dom skulle afbrydes hurtigst muligt med henblik på fuldbyrdelse af den kosovariske dom i et andet kosovarisk fængsel, jf. artikel 25, stk. 1.

Efter udståelse af den kosovariske straf vil afsoningen af den danske dom skulle genoptages, jf. stk. 3. Som følge heraf har Danmark fortsat ansvaret for udsendelse efter afsoning af den danske straf.

Endvidere fremgår det af traktatens artikel 25, stk. 4, at Danmark overtager fuldbyrdelsen af kosovariske fængselsdomme, som er afsagt over for indsatte, såfremt aftalen opsiges. De pågældende vil således blive overført til Danmark med henblik på fuldbyrdelse af den kosovariske dom i overensstemmelse med principperne i Europarådets konvention om overførelse af domfældte.

Kosovo har forpligtet til at sikre, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes i forbindelse med både strafforfølgning- og fuldbyrdelse, ligesom selve domsafsigelsen skal være i overensstemmelse dermed, jf. traktatens [artikel 5, stk. 4](#), artikel 24, stk. 8 og artikel 2.

#### 2.1.7.3. Justitsministeriets overvejelser

##### 2.1.7.3.2. Om overdragelse til kosovariske myndigheder

Som anført ovenfor skal strafbare forhold, som begås i Kosovo under afsoningen af en dansk fængselsstraf eller forvaring eller under varetægtsfængsling med henblik på udsendelse, som udgangspunkt efterforskes af de kosovariske myndigheder. Såfremt en indsat idømmes en fængselsstraf i Kosovo [skal](#) den pågældende snarest muligt overføres til et kosovarisk fængsel med henblik på fuldbyrdelse af den kosovariske fængselsstraf.

Det er Justitsministeriets vurdering, at udleveringsloven ikke finder anvendelse på overdragelse af indsatte, som afsoner en dansk straf i en anden stat (i dette tilfælde Kosovo), idet udleveringsloven alene finder anvendelse på udlevering til eller fra Danmark. Udleveringslovens regler finder således ikke anvendelse, når de indsatte eller varetægtsfængslede overdrages fra fængslet i Gjilan i Kosovo til de kosovariske myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at der bør fastsættes en bestemmelse, hvorefter justitsministeren eller den der bemyndiges dertil, kan bestemme, at personer, som afsoner en dansk fængselsstraf eller forvaring i medfør af regler fastsat efter § 1 a, stk. 2, skal overdrages til de kosovariske myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf. Der bør endvidere fastsættes en regel, der sikrer, at tilsvarende gælder for udlændinge, der efter afsoning af en dansk fængselsstraf eller dom til forvaring varetægtsfængsles i Kosovo med henblik på udsendelse.

De nærmere rammer for processen i forbindelse med overdragelsen til de kosovariske myndigheder, hvad enten overdragelsen sker under afsoning af den danske straf eller under en varetægtsfængsling med henblik på udsendelse, vil herefter administrativt kunne fastsættes af justitsministeren, herunder de tidsmæssige rammer for beslutningen, samt de nærmere kriterier for overdragelse samt

**Kommenterede [KT5]:** Er det rettelig artikel 4, stk. 5, der henvises til?

tilbageførsel af den dømte eller varetægtsfængslede. Det bemærkes i den forbindelse, at det fra de danske myndigheders side vil skulle sikres, at den indsatte ved overdragelse til de kosovariske myndigheder ikke behandles i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det følger endvidere af traktaten mellem Danmark og Kosovo, at den kosovariske strafforfølgning og fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf skal være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, jf. traktatens artikel 4, stk. 5, 24, stk. 8 og 25, stk. 2.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at der bør fastsættes et krav om, at overdragelse til de kosovariske myndigheder alene kan ske, hvis overdragelsen ikke vurderes at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hermed sikres det, at den indsatte eller varetægtsfængslede ikke i forbindelse med overdragelsen til de kosovariske straffemyndigheder vil få krænket sine grundlæggende menneskerettigheder.

Da det fremgår af aftalen mellem Danmark og Kosovo, at princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning overholdes (det såkaldte "ne bis in idem"-princip), jf. traktatens artikel 24, stk. 1, vurderes der ikke at være behov for særskilt regulering herom, som det ellers findes i udleveringsloven.

Da det alene vil være personer, som er idømt fængselsstraf eller forvaring i Danmark, og som således er over den kriminelle lavalder, jf. straffelovens § 15, som vil afsone fængselsstraf eller forvaring i Kosovo, og som dermed vil kunne overdrages til Kosovos myndigheder, vurderes der ikke at være behov for at fastsætte et særskilt krav om den kriminelle lavalder.

Det er Justitsministeriets vurdering, at Danmark med traktaten alene har forpligtet sig til at overdrage en indsat til de kosovariske myndigheder, når der er afsagt endelig dom i sagen, jf. ordlyden i traktatens artikel 25, stk. 1. Der er således ikke behov for at fastsætte regler om, at de indsatte vil kunne overdrages til strafforfølgning i Kosovo for forhold begået, mens den indsatte afsone dansk fængselsstraf eller forvaring.

#### 2.1.7.2.2. Om strafafbrydelse

Der vurderes ikke at være hjemmel i straffefulbyrdelsesloven til at afbryde straffen i tilfælde, hvor den indsatte overdrages til et andet lands myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en fængselsstraf i dette land. Der bør derfor fastsættes en regel om, at fuldbyrdelsen af fængselsstraffen eller forvaringen afbrydes, hvis justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bestemmer, at en person, som afsone fængselsstraf eller forvaring i medfør af regler fastsat efter § 1 a, stk. 2, skal overdrages til Republikken Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf i medfør af stk. 1.

For at sikre det retlige grundlag for at genoptage straffuldbyrdelsen af den danske fængselsstraf, bør der efter Justitsministeriets opfattelse tillige fastsættes en bestemmelse om, at straffuldbyrdelsen

**Kommenterede [KT6]:** Artikel 24, stk. 1, 2. pkt., har følgende ordlyd:

"In exceptional cases and with respect to the jurisdiction of the Sending State and the principle of *ne bis in idem*, criminal offences committed against or by Staff of the Sending State may be prosecuted in the Sending State after consultation between the relevant authorities of the Sending State and the Receiving State"

Efter Rigsadvokatens umiddelbare opfattelse fremgår det alene af bestemmelsens ordlyd, at "ne bis in idem" princippet finder anvendelse i tilfælde, hvor et strafbart forhold, der er begået mod eller af udsendt personale fra Danmark, skal strafforfølges i Danmark.

Det fremgår imidlertid af artikel 24, stk. 8, at bestemmelsen skal forstås i overensstemmelse med artikel 4, stk. 5, hvoraf fremgår, at rettigheder og pligter i henhold til traktaten, herunder bl.a. strafferetlig efterforskning og strafferetlig forfølgning, skal ske under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgår endvidere af "Memorandum on the international obligations of Denmark", at disse bl.a. omfatter Europarådets udleveringskonvention, som i artikel 9 indeholder et forbud mod dobbelt strafforfølgning ("non bis in idem). Det må på den baggrund antages, at princippet mod dobbelt strafforfølgning også gælder i forhold til traktatens artikel 24, stk. 1. Dette kan med fordel præciseres i bemærkningerne.

**Kommenterede [KT7]:** Som nævnt ovenfor vil det efter Rigsadvokatens opfattelse være særdeles hensigtsmæssigt, at det sikres, at anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 1, begrænses til strafbare forhold, der er begået EFTER, at pågældende er blevet overført til fængslet i Kosovo.

Efter Rigsadvokatens opfattelse fremgår denne begrænsning imidlertid ikke af ordlyden af traktatens artikel 24, stk. 1, 1. pkt., der har følgende ordlyd:

"Criminal offences committed in the Receiving State are prosecuted in the Receiving State."

Det er endvidere efter Rigsadvokatens opfattelse tvivlsomt, om ordlyden af artikel 2, stk. 1, begrænser anvendelsesområdet af artikel 24, stk. 1, til strafbare forhold, der er begået efter overførslen til Kosovo.

Såfremt der er en fælles forståelse med de kosovariske myndigheder om, at anvendelsesområdet er begrænset til strafbare forhold, der er begået efter overførslen til Kosovo, bør dette fremgå af et fælles forståelsespapir (memory of understanding) eller evt. "the Cooperation Agreement", som er nævnt i traktatens artikel 4, stk. 5.

Der bør i givet fald tilføjes til bemærkningerne til lovforslaget, at der er en fælles forståelse herom med myndighederne i Kosovo.

Opmærksomheden henledes på, at såfremt der ikke er en sådan fælles forståelse med de kosovariske myndigheder, vil det ikke kunne udelukkes, at de kosovariske myndigheder strafforfølger en overført person for et forhold, der er begået i Kosovo forud for overførslen og på et tidspunkt, hvor den ...

genoptages, når den dømte på ny overdrages til kriminalforsorgen efter afsoningen af den kosovariske fængselsstraf.

### 2.1.7.3. Den foreslåede ordning

#### 2.1.7.3.1. Om overdragelse til Kosovos myndigheder

Det foreslås, at der indføres en bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 75 b, stk. 1, hvorefter justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan beslutte, at en person, som afsoner fængselsstraf eller forvaring i medfør af regler fastsat efter § 1 a, stk. 2, skal overdrages til Republikken Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det foreslås endvidere, at der indføres en bestemmelse i hjemrejselovens § 1 a, stk. 6, hvorefter justitsministeren efter forhandling med udlændinge- og integrationsministeren kan bestemme, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 75 b, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for udlændinge, der er varetægtsfængslede i henhold til regler fastsat efter § 1 a, stk. 4.

Bestemmelserne indebærer, at personer, der udestår fængselsstraf eller forvaring i fængslet i Kosovo, eller som er varetægtsfængslet med henblik på udsendelse, vil kunne overdrages til de kosovariske myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf. Der vil i forbindelse med overdragelsen til de kosovariske myndigheder ikke blive stillet krav om samtykke fra den indsatte.

Med bestemmelsen vil der forud for overdragelse af den indsatte eller varetægtsfængslede til de kosovariske myndigheder skulle foretages en konkret vurdering af, om overdragelsen i det enkelte tilfælde vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det vil være justitsministeren, eller den, der bemyndiges dertil, der træffer beslutning om, hvorvidt den konkrete overdragelse kan finde sted.

Overdragelse vil kunne ske på vilkår om, at den pågældende tilbageføres til fængslet i Gjilan i Kosovo eller kriminalforsorgen i øvrigt, når den kosovariske fængselsstraf er udstået.

Der vil være tale om den samme vurdering, som foretages efter udleveringslovens § 6, stk. 1-3. Der vil således i forbindelse med vurderingen af, om der kan ske overdragelse til de kosovariske myndigheder, bl.a. skulle tages stilling til, om den pågældende ved overdragelsen risikerer at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. herved blandt andet EMRK artikel 3, og om den pågældende i relation til selve strafforfølgningen udsættes for åbenbar tilsidesættelse af kravene til en retfærdig rettergang ("flagrant denial of justice"), jf. herved navnlig EMRK artikel 6.

Bestemmelsen omfatter Danmarks samlede internationale forpligtelser.

#### 2.1.7.3.2. Om strafafbrydelse

Slettet:

**Kommenterede [KT8]:** Det fremgår af Memorandum om the international obligations of Denmark af 29. marts 2022, at Danmarks internationale forpligtelser, som skal respekteres i forhold til traktaten, udover EMRK endvidere omfatter en lang række konventioner under Europarådet og FN, herunder [Europarådets konvention fra 1957 om udlevering](#)

Europarådets udleveringskonvention indeholder en række betingelser for udlevering, som ligeledes findes i udleveringsloven (se ovenfor), herunder f.eks.

- Forbud mod at udlevere til politiske og militære forbrydelser (artikel 3 og 4)
- Ne bis in idem (artikel 9)
- Specialitetprincippet (artikel 14)

Der er således ikke tale om, at det alene er bestemmelserne i EMRK artikel 3 og artikel 6, som skal iagttages ved vurderingen af, om der kan ske overdragelse til de kosovariske myndigheder.

Det foreslås på den baggrund at omformulere dette afsnit således (ændringer er markeret med gult):

Vurderingen af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at der sker overdragelse til de kosovariske myndigheder, beror i første række på en vurdering efter de principper, der er fastsat i udleveringslovens § 6, stk. 1-3. Der vil således i forbindelse med vurderingen af, om der kan ske overdragelse til de kosovariske myndigheder, bl.a. skulle tages stilling til, om den pågældende ved overdragelsen risikerer at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. herved blandt andet EMRK artikel 3, og om den pågældende i relation til selve strafforfølgningen udsættes for åbenbar tilsidesættelse af kravene til en retfærdig rettergang ("flagrant denial of justice"), jf. herved navnlig EMRK artikel 6.

Bestemmelsen omfatter Danmarks samlede internationale forpligtelser, herunder [Europarådets konvention fra 1957 om udlevering](#), hvorfor der f.eks. ikke vil kunne ske udlevering for politiske eller militære forbrydelser, ligesom princippet om ne bis in idem finder anvendelse.

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse, hvorefter fuldbyrdelsen af fængselsstraffen eller forvaringen vil skulle afbrydes, hvis justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bestemmer, at en person, som udstår fængselsstraf eller forvaring i Kosovo, skal overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf.

Strafafbrydelsen vil gælde fra det tidspunkt, hvor den faktiske overdragelse af den pågældende fra fængslet i Gjilan i Kosovo til de kosovariske myndigheder finder sted. Tidspunktet for beslutningen om overdragelse i henhold til § 75 b, stk. 1, vil således ikke være afgørende for, hvornår strafafbrydelse vil kunne finde sted. Afbrydelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraffen eller forvaringen vil dog bero på beslutningen om, at der skal ske overdragelse til de kosovariske myndigheder.

Der lægges med lovforslaget op til, at justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, i forlængelse af beslutningen om overdragelse til de kosovariske myndigheder, vil skulle bestemme, at der skal ske strafafbrydelse.

Der vil ikke være et krav, at den indsatte skal samtykke til at straffen afbrydes i forbindelse med overdragelse til de kosovariske myndigheder.

Efter den foreslåede ordning vil straffuldbyrdelsen skulle genoptages, når den dømte på ny overdrages til kriminalforsorgen med henblik på fuldbyrdelse af den danske fængselsstraf eller forvaring. Straffuldbyrdelsen vil blive genoptaget automatisk, når den dømte overdrages til kriminalforsorgen af de kosovariske myndigheder. Genoptagelse af straffuldbyrdelsen vil både kunne ske i fængslet i Gjilan i Kosovo eller i en anden af kriminalforsorgens institutioner i Danmark.

For at tage højde for den nye ordning foreslås det, at der i § 77 indsættes et nyt stykke, hvorefter straffuldbyrdelsen genoptages, når en person, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen, jf. § 75 b, stk. 2, på ny overdrages til kriminalforsorgen fra Republikken Kosovo med henblik på genoptagelse af straffuldbyrdelsen.

Den foreslåede bestemmelse vil således udvide anvendelsesområdet for § 77, så det tydeligt fremgår, at den også omfatter den situation, hvor en udlændings fuldbyrdelse af fængselsstraf er blevet afbrudt efter den foreslåede § 75 b, stk. 2.

For så vidt angår udlændinge, der under varetægtsfængsling med henblik på udsendelse overdrages til kosovariske myndigheder, vil sagen på tidspunktet, hvor udlændingen overdrages til danske myndigheder på ny skulle forelægges for retten, som vil tage stilling til, om betingelserne for varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14 er opfyldt.

De nærmere regler om overdragelsen, strafafbrydelsen og genoptagelse af fuldbyrdelsen vil blive fastsat administrativt, jf. den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i § 75 b, stk. 3. Disse regler vil efter den foreslåede bestemmelse i hjemrejselovens § 1 a, stk. 5, finde tilsvarende anvendelse for en

udlænding, der er varetægtsfængslet i fængslet i Kosovo med henblik på udsendelse som følge af en beslutning ved endelig dom om udvisning. Der henvises til lovforslagets § 11, nr. 1, samt bemærkningerne hertil.

### 3. Specielle bemærkninger

#### 3.1. Straffuldbyrdelsesloven

Til nr. 20

Overdragelse af en person til strafforfølgning eller -fuldbyrdelse mellem to landes myndigheder inden for et andet lands territoriale grænser er ikke nærmere reguleret i dansk ret.

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 75 b, stk. 1, hvorefter justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan beslutte, at en person, som udstår fængselsstraf eller forvaring i Kosovo i medfør af § 1 a, stk. 2, overdrages til Republikken Kosovo til fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Med bestemmelsen vil der forud for overdragelse af den dømte til de kosovariske myndigheder skulle foretages en konkret vurdering af, om overdragelsen i det enkelte tilfælde vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det vil være justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, der træffer beslutning om, hvorvidt den konkrete overdragelse kan finde sted. Der vil være tale om den samme vurdering, som foretages efter udleveringslovens § 6, stk. 1-3.

Overdragelse vil alene kunne ske på vilkår om, at den pågældende tilbageføres til fængslet i Gjilan i Kosovo eller kriminalforsorgen i øvrigt, når strafforfølgelsen eller fuldbyrdelsen af den kosovariske fængselsstraf er overstået.

Der vil i forbindelse med vurderingen af, om der kan ske overdragelse til de kosovariske myndigheder bl.a. skulle tages stilling til, om den pågældende ved overdragelsen risikerer at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. herved blandt andet EMRK artikel 3, og om den pågældende i relation til selve strafforfølgningen udsættes for åbenbar retsfor nægtelse ("flagrant denial of justice"), jf. herved blandt andet EMRK artikel 6.

Bestemmelsen omfatter Danmarks samlede internationale forpligtelser.

Såfremt de kosovariske myndigheder fremsætter anmodning om overdragelse forud for udsendelsen af den indsatte til sit hjemland eller returnering til Danmark, vil anmodningen skulle behandles efter reglerne i den foreslåede § 75 b, stk. 1. Justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, vil også i den forbindelse skulle træffe beslutning om, hvorvidt en overdragelse til de kosovariske myndigheder kan ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

**Kommenterede [KT9]:** Se bemærkning og forslag til ændret formulering ovenfor

**Kommenterede [KT10]:** Se bemærkning og forslag til ændret formulering ovenfor

Det følger af straffuldbydelseslovens §§ 75, 75 a og 76, at der i visse tilfælde kan ske strafafbrydelse under nogle nærmere anførte betingelser. Efter § 75, stk. 1, afbrydes fuldbyrdelsen af en fængselsstraf, hvis den dømte udebliver, undviger eller i øvrigt selvforskyldt unddrager sig straffuldbydelsen, eller hvis den dømte anholdes eller varetægtsfængsles i mindst 24 timer. Det fremgår af § 75 a, stk. 1, at fuldbyrdelsen af fængselsstraffen afbrydes, hvis Hjemrejsestyrelsen bestemmer, at en udlænding, som er idømt fængselsstraf i op til 4 måneder eller er idømt fængselsstraf for overtrædelse af hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, eller § 13, stk. 2 eller 4, og som i den forbindelse er udvist af landet, skal udsendes straks. Endelig følger det af § 76 kan justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, tillade, at en straffuldbydelse midlertidigt afbrydes i en række nærmere bestemte situationer.

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 75 b, stk. 2, hvorefter fuldbyrdelsen af fængselsstraffen eller forvaringen, der sker i medfør af § 1 a, stk. 2, afbrydes, hvis justitsministeren eller den der bemyndiges dertil, bestemmer, at den pågældende skal overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf i medfør af stk. 1.

Strafabrydelsen vil gælde fra det tidspunkt, hvor den faktiske overdragelse af den pågældende fra fængslet i Gjilan i Kosovo til de kosovariske myndigheder finder sted. Tidspunktet for beslutningen om overdragelse i henhold til § 75 b, stk. 1, er således ikke afgørende for, hvornår strafafbrydelse kan finde sted. Det vil dog være sådan, at afbrydelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraffen eller forvaringen vil bero på beslutningen om, at der skal ske overdragelse til de kosovariske myndigheder.

Det vil være justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, som i forlængelse af beslutningen om overdragelse til de kosovariske myndigheder, træffer bestemmelse om strafafbrydelse i forbindelse med den faktiske overdragelse af den pågældende.

Det vil ikke været et krav, at den pågældende skal samtykke til, at straffen afbrydes, i forbindelse med overdragelse til de kosovariske myndigheder.

Det foreslås endvidere, at der indføres en bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 75 b, stk. 3, hvorefter justitsministeren fastsætter nærmere regler om overdragelsen til Republikken Kosovo efter stk. 1, om strafafbrydelse efter stk. 2 og om genoptagelse af strafafsoning efter § 77, stk. 3.

Bestemmelsen vil indebære, at der administrativt vil blive fastsat regler om de nærmere rammer for processen i forbindelse med overdragelsen til de kosovariske myndigheder, herunder de tidsmæssige rammer for beslutningen, samt de nærmere kriterier, herunder tidspunktet for strafafbrydelse samt genoptagelse af straffuldbydelsen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.



Til nr. 21

Efter straffuldbyrdslovens § 77, stk. 1, genoptages straffuldbyrdelsen, når den indsatte på ny giver møde, pågribes med henblik på fortsat straffuldbyrdelse, eller når kriminalforsorgen giver meddelelse herom til den pågældende. Efter § 77, stk. 2, genoptages straffuldbyrdelsen, hvis en udlænding, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen, jf. § 75 a, stk. 1, på ny uden lovligt grundlag opholder sig her i landet inden for 5 år efter gennemførelse af udsendelsen.

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 77, stk. 3, hvorefter straffuldbyrdelsen genoptages, når en person, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen i medfør af § 75 b, stk. 2, på ny overdrages til kriminalforsorgen fra Republikken Kosovo med henblik på genoptagelse af straffuldbyrdelsen.

Den foreslåede bestemmelse vil således udvide anvendelsesområdet for § 77, så det tydeligt fremgår, at den også omfatter den situation, hvor en udlændings fuldbyrdelse af fængselsstraf er blevet afbrudt efter den foreslåede § 75 b, stk. 2.

Genoptagelse af straffuldbyrdelsen vil både kunne ske i fængslet i Gjilan i Kosovo eller i en anden af kriminalforsorgens institutioner.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### **3.2. Hjemrejseloven**

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse i § 1 a, stk. 7, hvorefter justitsministeren efter forhandling med udlændinge- og integrationsministeren kan bestemme, at § 75 b, stk. 1 og 3, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., finder tilsvarende anvendelse for en udlænding, der er varetægtsfængslet i henhold til stk. 4.

Baggrunden for forslaget er at det følger af traktatens artikel 24, stk. 1, at strafbare forhold, som begås under afsoning eller varetægtsfængsling i Kosovo, som udgangspunkt behandles efter den kosovariske straffelovgivning. Såfremt en udlænding idømmes en fængselsstraf i Kosovo i forbindelse med afsoningen eller varetægtsfængslingen i Kosovo, skal den pågældende snarest muligt overføres til et kosovarisk fængsel med henblik på fuldbyrdelse af den kosovariske fængselsstraf, jf. traktatens artikel 25, stk. 1.

Efter den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 75 b, stk. 1, vil personer, der udestår fængselsstraf eller forvaring i fængslet i Kosovo, kunne overdrages til de kosovariske myndigheder med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf. Nærmere regler herom vil blive fastsat i medfør af § 75 b, stk. 3.

Forslaget indebærer, at udlændinge, som er varetægtsfængslet med henblik på udsendelse i fængslet i Kosovo, vil kunne overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf.

Forslaget indebærer videre, at de regler om overdragelsen til Republikken Kosovo af indsatte under den danske straffuldbyrdelse, som vil blive fastsat i medfør af den foreslåede § 75 b, stk. 3, vil finde tilsvarende anvendelse for overdragelsen af udlændinge, der er varetægtsfængslet i fængslet i Kosovo med henblik på udsendelse som følge af en beslutning ved endelig dom om udvisning henhold til den foreslåede § 1 a, stk. 4.

Der henvises til pkt. 2.1.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet,  
Straffulbyrdelseskontoret  
Sendt pr. mail til [straffulbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffulbyrdelseskontoret@jm.dk), [kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk),  
[mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk), [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)



Marts 2022

**Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025), herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslningsfængsel m.v.)**

Røde Kors takker for muligheden for at afgive høringssvar og ønsker at gøre opmærksom på, at indsatte skal have adgang til at have frivillige besøgsvenner, som det fremgår af besøgsbekendtgørelsen. Besøg til frihedsberøvede er for Røde Kors en kerneaktivitet verden over, som er nedfældet i Genève-konventionerne. I Danmark har frivillige fra Røde Kors siden 1985 besøgt frihedsberøvede personer i Kriminalforsorgens institutioner. Besøgene har et humanitært formål og skal sikre, at en person, der er i risiko for at miste kontakten til omverdenen, kan få et frirum og tale med en neutral frivillig uden fordømmelse.

I to tilfælde lægges der op til ændringer, hvor besøgsbekendtgørelsens nr. 177 af 31. januar 2022 bør fremhæves og præciseres i den endelige lovtekst.

Med udkastet til lovforslaget lægges der op til en revision af disciplinærstraffesystemet ved at indføre fire nye typer af disciplinærstraffe. Den foreslåede §69 b lægger op til en midlertidig begrænsning af retten til besøg med undtagelse af besøg fra nærtstående. Ligeledes foreslås ændringer af bemyndigelsesbestemmelsen i straffulbyrdelseslovens § 53 ved at begrænse den indsatte ret til at modtage besøg fra andre end nærtstående i 3 måneder i det tilfælde, at den indsatte er udeblevet fra afsoning uden lovlig grund.

Røde Kors ser positivt på, at besøg fra nærtstående undtages i begge bestemmelser, men henleder opmærksomheden på Besøgsbekendtgørelsens §§ 19-21, som opfordrer kriminalforsorgsområdet til at overveje, om der i institutioner, som er tilknyttet en ordning med besøgsvenner kan formidles besøg af egnede personer som besøgsvenner til indsatte med ringe kontakt til omverdenen. For indsatte med ringe kontakt til omverdenen, og som ikke modtager besøg fra nærtstående, opfordrer Røde Kors til, at besøgsvenner sidestilles med nærtstående. Røde Kors står til rådighed for yderligere uddybning, såfremt der er behov herfor.

Med venlig hilsen

Anders Ladekarl  
Generalsekretær, Røde Kors



SOS Racisme  
 Nørre Allé 7  
 2200 København N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)

Til Justitsministeriet  
 att. [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk),  
[kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk), [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

31. marts 2022

### Høringsvar fra SOS Racisme på sagsnummer 2021-4000-0200:

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

SOS Racisme takker for modtagelse af forslaget til høring.

#### **Vedr. overførsel af udlændinge til Kosovo:**

SOS Racisme er stærkt imod at man overfører personer til afsoning i udlandet, med mindre de selv har ønsket det. Og formentlig har ingen ønsket at blive overført til Kosovo, medmindre vedkommende har familie dér eller kommer derfra.

Justitsministeriet har i lovforslaget skrevet, at der ikke er tale om diskrimination, selv om afsoningsvilkårene i Kosovo kun berører udlændinge fra en nation uden for EU/EØS, fordi EMRK's diskriminationsforbud skal ses i sammenhæng med andre rettigheder nævnt i EMRK. Der vil vi gerne fremhæve § 5 om frihedsberøvelse: der skal være et formål med den, og det kan vi ikke se, der er ved overførsel til Kosovo. Samtidig tilsidesætter lovforslaget retsprincippet om lighed for loven, og lighed i straffniveau, samt proportionalitetsprincippet. Det, at danske fanger i øget grad kan få lov at afsone den sidste del af en længere fængselsdom hjemme under overvågning, er også stærkt diskriminerende.

Helt overfladisk behandles spørgsmålet om ret til privatliv og familieliv. Det er der ikke meget af i en lille celle til 2 personer, ca. 1500 kilometer væk fra Danmark. Hvis en udlænding er gift med en i Danmark og har børn med vedkommende, hvordan skal man så kunne sikre regelmæssige og hyppige besøg af børn og familie i fængslet? Man kan ikke regne med at den anden forælder som i realiteten kan betragtes som eneforsørger - kan lægge penge til side til at betale en flyrejse frem og tilbage hver 2. weekend - eller blot en gang om måneden. Selv om de første fængselspladser

optages af personer uden mindreårige børn, har man ikke undtaget disse forældre fra at blive indsat i de næste celler i Kosovo.

I Danmark skal der intet til for at en udlændings forseelse fører til fængselsdom og udvisning med indrejseforbud. Det er helt urimeligt den måde, udlændinge kriminaliseres på i dag i Danmark. Og hele det danske straffesystem indrettes mest muligt på at udvise og udsende udlændinge fra lande uden for EU og EØS.

Varetægtsfængsling i Danmark som man vil bruge mere for udviste mennesker af alle slags, inkl. asylansøgere, der har fået afslag, men som ikke tør rejse tilbage eller ikke kan rejse tilbage, er efter SOS Racismes opfattelse at straffe de mest sårbare på den mest ødelæggende maner.

Lovforslaget hævder at § 3 i EMRK vil kunne overholdes, da fængslet bliver dansk ledet, og skal underlægges samme regimer som i danske fængsler. At stedet vil blive besøgt af internationale organer og komiteer som Committee for Prevention of Torture, CPT under Europarådet, o. lign. er dog ingen forsikring herom, når man tænker på hvor lidt og hvor negativt Danmark har reageret på CPT's rapport om Ellebæk for 2 år siden. Rigtig mange forhold synes uklare i lovforslaget.

Brug af pseudo-retssager kommunikeret over video eller lign., er vi i SOS Racisme principielt imod, da de svækker de indsattes rettigheder og muligheder.

Tilbageholdelse i fængsel i Danmark i lang tid før overførslen til Kosovo, er også urimelig. Vi ved ikke hvor meget personale der kommer derned fra Danmark, men fængslingen må give en masse sprogproblemer og misforståelser og manglende information.

Opsparing til egen sundhedsforsikring lyder for os forrykt al den stund at personerne ikke selv har bedt om en dårligere retssikkerhed, at komme på lang afstand af evt. familie og venner, muligvis at udsættes for vold og magt under rejsen derned, retssager pr. telekommunikation, personale, de ikke kan kommunikere med, og ofte manglende viden om, hvor lang tid de skal være der og hvornår de evt. kan komme tilbage til Danmark. Fangerne har jo heller ikke mulighed for at sætte sig mere ind i fx. situationen i deres hjemland derfra.

#### **Vedrørende disciplinærstraffe:**

En høring på Christiansborg om Strafceller viste, at brugen heraf var eksploderet i danske fængsler efter at Kriminalforsorgens personale **skulle** idømme folk strafcelle, fx hvis de havde røget uden det var tilladt. Det kan da være en lille forbedring, at de nu ikke **skal** skade de indsatte ved at idømme dem strafcelle i ethvert tilfælde af en lille overtrædelse. Men vi synes hellere at Danmark burde afskaffe en straf, som har været anvendt meget som tortur, for at sikre at Danmark overholder Konventionen mod Tortur, fremfor kun at nedskalere brugen af den i mindre grad og sætte en maximumsgrænse på 4 uger for den, dog 1 uge for unge.

Omvendt vil man beholde en nultolerance over for alt uden for reglementet, hvilket formentlig ikke er et ansvarligt pædagogisk princip, når det drejer sig om mennesker, man ikke kan kommunikere med, og således sjældent ved hvad årsagen til en bestemt reaktion kan være. Vi vil advare mod den onde spiral af nye straffe om fratagelse af kommunikation.

I øvrigt henviser vi til vores høringsvar af 28. marts 2021: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og udlændingeloven (afsoningsvilkår for udvisningsdømte kriminelle)

**Konklusion:**

SOS Racisme vil opfordre til at opgive aftalen med Kosovo igen.

Vi vil opfordre til at man helt opgiver strafcelle og isolationsfængsling i det hele taget, da det er voldsomt skadeligt for alle parter.

Vi vil desuden advare mod de nye straffe om fratagelse af kommunikation, det ligner mere en ond spiral, man har bevæget sig ind i og fortsætter i, med stigende straffe for hver tre forseelser, som jo kan være meget små og tilfældige.

For SOS Racisme

Anne Nielsen

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Dato: 30. marts 2022  
Sagsnr.: 2022-160-21  
Dok.: 16889

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Ved brev af 3. marts 2022 har Justitsministeriet anmodet Tilsynet med Efterretningstjenesterne om bemærkninger til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Forslaget indeholder en ny bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 66 b, stk. 2, som har følgende ordlyd:

”Politiets Efterretningstjeneste kan elektronisk indhente oplysninger om indsatte direkte fra registre og systemer i kriminalforsorgen, i det omfang indhentelsen må antages at have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 66 b, stk. 2, giver Politiets Efterretningstjeneste (PET) mulighed for at etablere en direkte elektronisk adgang til at indhente oplysninger hos kriminalforsorgen, når det er nødvendigt for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Det fremgår endvidere, at ordningen ikke indebærer, at kriminalforsorgen vil skulle videregive oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af PET-lovens § 4. De oplysninger, der vil kunne indhentes direkte fra kriminalforsorgens registre og systemer efter den foreslåede bestemmelse, vil ikke gå ud over, hvad kriminalforsorgen på anmodning vil være forpligtet til at udlevere til PET i dag. Den foreslåede bestemmelse

vil på den baggrund ikke indebære, at PET kan behandle personoplysninger i videre omfang, end hvad der er muligt efter gældende regler i PET-loven.

I den anledning skal tilsynet bemærke følgende:


Det er tilsynet opfattelse, at straffuldbydelseslovens § 66 b, stk. 2, er en særregel, som supplerer PET-lovens § 4.

Tilsynet fører på nuværende tidspunkt kontrol med PETs indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder efter PET-lovens § 4, jf. PET-lovens § 18. Hverken PET-loven eller den forslåede bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 66 b, stk. 2, indeholder en hjemmel til, at tilsynet kan føre tilsyn med PETs indhentning af oplysninger efter den forslåede bestemmelse.

Såfremt hensigten med lovforslaget er, at tilsynet skal føre kontrol med PETs indhentning af oplysninger fra kriminalforsorgens systemer og registre efter den forslåede bestemmelse i straffuldbydelseslovens § 66 b, stk. 2, finder tilsynet det hensigtsmæssigt, at lovforslaget præciseres, således at det klart fremgår, at tilsynet skal føre kontrol med PETs indhentning efter bestemmelsen. Endvidere bør det fremgå, at tilsynet kan kræve enhver oplysning, som er nødvendig for at foretage kontrollen, fra den eller de myndigheder, som er dataansvarlig for de systemer og registre, som PET får elektronisk adgang til i medfør af den forslåede bestemmelse.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnummer 2021-4000-0200.

Med venlig hilsen  
Tilsynet med Efterretningstjenesterne



v/Michael Kistrup  
Formand



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Dato: 28. marts 2022  
Sagsnr.: 22/071255  
Sagsbeh.: NRA

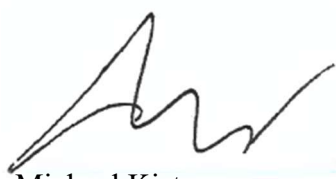
**Sendt per e-mail til:**

straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk  
kera@jm.dk  
mir@jm.dk  
maha@jm.dk

**Høringssvar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)**

Udlændingenævnet er anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Udlændingenævnet har ingen bemærkninger til det fremsendte udkast til lovforslag.



Michael Kistrup

# Vestre Landsret Præsidenten



Justitsministeriet  
Straffuldbydelseskantoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

4. april 2022

Sendt pr. mail til [straffuldbydelseskantoret@jm.dk](mailto:straffuldbydelseskantoret@jm.dk), [kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk),  
[mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk) og [maha@jm.dk](mailto:maha@jm.dk)

J.nr.: 22/05533-2  
Sagsbehandler: Lars B Olesen

Justitsministeriet har ved brev af 3. marts 2022 (sagsnr. 2021-4000-0200) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Landsretten kan tilslutte sig høringssvaret fra Østre Landsret og ønsker herudover ikke at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Jens Røn



Justitsministeriet  
Straffuldbyrdseskantoret

4. april 2022

J.nr.: 22/05189-2

Sagsbehandler: CRJ

Justitsministeriet har ved brev af 3. marts 2022 (sagsnr. 2021-4000-0200) anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårtaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Lovudkastet indeholder bl.a. forslag om, at retten – hvis retten anordner mundtlig behandling i sager om prøvelse af afgørelser truffet efter straffuldbyrdseloven vedrørende dømte, der er indsat i fængslet Gjilan – kan bestemme, at retsmødet skal gennemføres ved anvendelse af telekommunikation med billede (lovudkastets § 1, nr. 22 og 23). Det er i den forbindelse forudsat i lovbemærkningerne, at sådanne retsmøder som udgangspunkt gennemføres ved anvendelse af telekommunikation med billede, medmindre tungtvejende grunde tilsiger, at afholdelse af retsmødet sker ved fysisk fremmøde.

Landsretten skal hertil bemærke, at anordning af mundtlig behandling afspejler, at der i sagen fx findes behov for bevisførelse, der kræver personligt fremmøde i retten. Landsretten forudsætter i den forbindelse, at det fortsat vil bero på en judiciel afgørelse, om det i det enkelte tilfælde findes betryggende, at fremmødet sker via anvendelse af telekommunikation med billede.

For så vidt angår den foreslåede adgang for den dømtes advokat og justitsministeren (Direktoratet for Kriminalforsorgen) til at deltage i retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede, jf. forslaget til straffuldbyrdselovens § 116, stk. 4 og 5 (lovudkastets § 1, nr. 22), bør retten have adgang til at bestemme, at de pågældende skal møde fysisk frem i retten, hvis deltagelse "på distancen" ikke findes forsvarligt, jf. herved den model, som allerede kendes fra retsplejelovens § 748 b, stk. 3 og 4.

Landsretten ønsker ikke herudover at udtale sig om lovudkastet.

Med venlig hilsen

Carsten Kristian Vollmer

Justitsministeriet  
Att. Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

FAGLIGT FÆLLES FORBUND  
Kampmannsgade 4  
DK-1790 København V  
tlf. +45 70 300 300  
fax +45 70 300 301  
e-mail: 3f@3f.dk  
www.3f.dk

J.nr.: JH/gb

7. marts 2022

**Sagsnummer: 2021-4000-0200 - høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love**

Det kan oplyses, at 3F og 3F Privat Service, Hotel og Restauration ikke har nogle bemærkninger til høringen om udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

Venlig hilsen



Tina Christensen  
Konstitueret forbundsformand