



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 27. april 2022
Kontor: Straffuldbyrdselskontoret
Sagsbeh: Mikkel Hartz Reenberg
Sagsnr.: 2021-4000-0200
Dok.: 2372126

KOMMENTERET OVERSIGT

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. Høringen

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 3. marts 2022 til den 31. marts 2022 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Datatilsynet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, alle landets kommuner, ACE Denmark Akkrediteringsinstitutionen, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty Nu, Amnesty International, Andelsboligforeningernes fællesrepræsentation, Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsmiljøklagenævnet, Arbejdsmiljørådet, Arbejdsmiljørådgiverne, Arkitektskolen Aarhus, Asylret, ATP, BARID – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre for Asyl, Beredskabsstyrelsen, Beskæftigelsesrådet, Boligselskabernes Landsforening, borger- og retssikkerhedschefen i Skatteforvaltningen, Bryggeriforeningen, Business Danmark, Bygge-, Anlægs- og Trækartellet, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Børsmæglerforeningen,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Cepos, Cevea, Copenhagen, Business Academy, Danes Worldwide, Danish Biometrics, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Lejerforeninger, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skibsmæglerforening, Danner, Dansk Aktionærforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Told & Skatteforbund, Danske Studerendes Fællesråd, Danske Universiteter, Danske Rederier, Dansk Forfatterforening, Dansk Forlæggerforening, Dansk Kunstnerråd, Dansk Missionsråd, Dansk PEN, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Psykolog Forening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Dagblades Forening, Danske Dramatikeres Forbund, Danske Erhvervsakademier, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – Bestyrelserne, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – Lederne, Danske Havne, Danske Kirkers Råd, Danske Regioner, Danske Skønlitterære Forfattere, Danske Advokater, Danske Udlejere, Danske Vandværker, Danske Professionshøjskoler, DANVA, Designskolen Kolding, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, De danske sprogcentre, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Den Kooperative Arbejdsgiver- og Interesseorganisation i Danmark, Det Danske Akademi, Det Faglige Hus, Det Kriminalpræventive Råd, DI (Dansk Industri), DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Digitaliseringsstyrelsen, Copenhagen Business School – CBS) – CBS LAW – Institut for Ledelse, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Dansk Retspolitisk Forening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Ejendomdanmark, Ejerlejlighedernes Landsforening, Erhvervsministeriet, Erhvervsstyrelsen, Erhvervsakademi Dania, Erhvervsakademi Kolding, Erhvervsakademiet Lillebælt, Erhvervsakademi Midtvest, Erhvervsakademi Nordjylland, Erhvervsakademi Sjælland, Erhvervsakademi Sydvest, Erhvervsakademi Århus, EUROFISH, European Communications Office (ECO), European Environment Agency, European Investment Bank, Fagbevægelsens Hovedorganisation – FH (tidl. LO), Familieretshuset, FDM, Finansrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Finans Danmark, Finansforbundet, Finanstilsynet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolerne Forening i Danmark, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Danske Skatteankenævne, Foreningen Danske Revisorer, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser (FLD), Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af

Udlændingeretsadvokater, Forhandlingsfællesskabet (tidl. Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte), Forsete, Forsikring og Pension, Frie Funktionærer, FrikirkeNet, FSR – danske revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Fængselsforbundet, Færøernes Landsstyre, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Global Biodiversity Information Facility (GBIF), Handels, Transport- og Serviceerhvervene, HK/Danmark, HK/Kommunal, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, HK Landsklubben Politiet, HK/Privat, HOFOR, HORESTA, Håndværksrådet, ICORN, Indvandrermedicinsk klinik, Institut for Menneskerettigheder, Indvandreradgivningen, International Community / Erhverv Aarhus, International Council for the Exploration of the Sea (ICES), International Organization for Migration (IOM), ISO-BRO, IT-Branchen, Journalistforbundet, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, KL – Kommunernes Landsforening, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kraka, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagforening, Kulturministeriets Rektorkollegium (KUR), Kunstakademiets Arkitektskole, Kunststyrelsen, Kvininfo, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Erhvervsakademi, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsskatteretten, Ledernes Hovedorganisation, Lejernes Landsorganisation i Danmark, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Mellemløst Samvirke, Mino Danmark, Naalakkersuisut, Nationalbanken, Next, Niels Brock, Odense Retshjælp, Odense Universitetshospital, Offerrådsgivningen, Oxfam IBIS, Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, PROSA – Forbundet af It-professionelle, PRO-Vest, PTU – Livet efter ulykken, RED Rådgivning, Red Barnet, Reden Stop Kvindehandel, Refugees Welcome, Rektorkollegiet for de Kunstneriske og Kulturelle Uddannelser (RKU), Retslægerådet, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, SAVN, SEGES, Skatteankestyrelsen, Skatteministeriet, SMVdanmark, SOS Racisme, SRF Skattefaglig Forening, Statens Kunstråd / Kunststyrelsen, Studenterrådsgivningen, Studievalg Danmark, Sundhedskartellet, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Sø- og Handelsretten, TABUKA - Landsforeningen for nuværende og tidligere anbragte, Trafikselskabet Movia, Trykkefrihedsselskabet, Udbetaling Danmark, Uddannelsesforbundet,

Udlændingenævnet, UNHCR (Regional Representation for Northern Europe), United Nations Childrens Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Office for Project Services (UNOPS), United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations Women, Ungdommens Uddannelsesvejledning, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Undervisnings- og Forskningsministeriet, Vestre Landsret, World Food Programme (WFP), World Health Organization (WHO), Aalborg Universitet – Juridisk Institut, Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet – Juridisk Institut, Ældresagen, Ægteskab uden grænser, Østre Landsret, Aarhus kommune – Socialforvaltningen, 3F, og 3F Privat Service, Hotel og Restauration.

II. Høringssvarene til lovforslaget

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Amnesty International, Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger, Ankestyrelsen, Arbejdsmiljøklagenævnet, Bedsteforældre for Asyl, Børns Vilkår, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheder, Den Sociale Retshjælps Fond, Det Kriminalpræventive Råd, Det Nationale Integrationsråd, Digitaliseringsstyrelsen, DIGNITY, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerforeningen, Domstolsstyrelsen, DRC Dansk Flygtningehjælp, Erhvervsministeriet, Familieretshuset, Finanstilsynet, Flygtningenævnet, Forsete, Færøernes Landsstyre, HK politi og anklagemyndighed, HK Stat, Indvandrermedicinsk Klinik, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut – SDU, KL, KVINFO, Københavns Byret, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Naalakkersuisut, Red Barnet, Retslægerådet, Røde Kors, SOS Racisme, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, Vestre Landsret, Østre Landsret, 3F og 3F Privat Service, Hotel og Restauration.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt, jf. dog nedenfor om Rigspolitiets høringssvar.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Arbejdsmiljøklagenævnet, Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger, Ankestyrelsen, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier, Danske Regioner, Digitaliseringsstyrelsen, Det Nationale Integrationsråd, Familieretshuset, Finanstilsynet, HK Politi og Anklagemyndighed, Indvandrermedicinsk Klinik, KL, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Naalakkersuisut, Udlændingenævnet, 3F og 3F Privat Service, Hotel og Restauration har ingen bemærkninger til lovforslaget.

1. Generelt

Den Sociale Retshjælps Fond er imod, at pensioner efter lovforslaget fremadrettet skal kaldes udslusningsfængsler og anbefaler, at den hidtidige definition fastholdes.

Det Kriminalpræventive Råd udtrykker generelt betænkelighed ved de initiativer i lovforslaget, 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.

Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Den Sociale Retshjælps Fond og fra Det Kriminalpræventive Råd, men har ikke på den baggrund fundet anledning til at tilpasse lovforslaget. Som anført i bemærkningerne til § 1, nr. 1, er baggrunden for at ændre "pensioner" til "udslusningsfængsler" at tydeliggøre, at den dømtes ophold på en sådan institution er en normal del af afsoningen.

KVINFO bemærker, at lovforslaget ikke indeholder en vurdering af de ligestillingsmæssige konsekvenser. KVINFO vurderer, at der er flere kønsforskelle inden for lovforslagets målgruppe, idet 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.

Justitsministeriet har identificeret målgruppen for lovforslaget, herunder om det ene køn er overrepræsenteret, eller om der er væsentlige forskelle

mellem kønnene inden for målgruppen. Ministeriet har på den baggrund vurderet, at lovforslaget ikke har ligestillingsmæssige konsekvenser.

2. Lovforslagets del om leje af fængselspladser i udlandet

2.1. Generelt

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, 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 stat 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.

Amnesty International anfører, at der er en lang række ubekendte faktorer i ordningen, som ikke giver de nødvendige garantier i forhold til de indsattes retssikkerhed og adgang til menneskerettighederne. Der opfordres til, at der i stedet arbejdes på langsigtede og værdige løsninger, herunder udbygning af egne faciliteter i Danmark.

Den Sociale Retshjælps Fond ser kritisk på forslaget om leje af fængselspladser i Kosovo. Det foreslås bl.a. at undersøge mulighederne yderligere for at holde de pågældendes afsoning i Danmark.

Som det fremgår af pkt. 2.1.1.1 i bemærkningerne til lovforslaget, står kriminalforsorgen aktuelt over for en grundlæggende driftsudfordring med et historisk højt belæg, stor mangel på fængselsbetjente og for få fængsels- og arrestpladser. Aftalepartierne er som en del af aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 enige om, at der skal lejes 300 fængselspladser i udlandet. Det er hensigten, at fængselspladserne indledningsvis alene skal anvendes til udvisningsdømte fra lande uden for EU og EØS, og at de udvisningsdømte efter afsoning af straffen i videst muligt omfang skal udsendes direkte til deres hjemland. Afsoningen i udlandet skal grundlæggende ske under danske straffuldbyrdsregler og under fysiske forhold, der grundlæggende svarer til de forhold, der gælder i danske fængsler.

Som det fremgår af pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, indføres der med den foreslåede ordning en afsoningsform med en særegen struktur, hvor bl.a. kosovariske fængsels- og transportbetjente varetager en række af de opgaver, som ellers varetages af danske myndigheder i Danmark. Der

forudsættes i den forbindelse et fortsat implementeringsarbejde, herunder afklaring af juridiske og praktiske spørgsmål samt uddannelse af det kosovariske personale til opgavevaretagelsen. Dette arbejde vil pågå frem mod ibrugtagelsen af fængselspladserne i Kosovo.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører desuden, at en udvist udvisningsdømt, der overføres til afsoning i Kosovo, vil få betydeligt anderledes afsoningsvilkår for samme kriminalitet, end den der ikke udvises. Der henvises i den forbindelse til straffelovens § 80. Den, der er dømt for f.eks. 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. Vedkommende afskæres desuden muligheden eller indskrænkes som minimum væsentligt sine muligheder i forhold til opretholdelse af kontakt med sine pårørende mv.

SOS Racisme er imod, at man overfører personer til afsoning i udlandet. Lovforslaget tilsidesætter retsprincippet om lighed for loven og lighed i strafniveau 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.

Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Landsforeningen af Forsvarsadvokater og SOS Racisme. Som det fremgår af pkt. 2.1.2.3 i bemærkningerne til lovforslaget, skabes der med lovforslaget de retlige rammer for, at udvisningsdømte kan afsone fængselsstraf eller forvaring i et fængsel i Kosovo. Det forudsættes i den forbindelse, at afsoningsforholdene grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler. Som det fremgår af pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, vil fængslet i Kosovo ikke blive taget i brug, før det er vurderet, at forholdene grundlæggende svarer til forholdene i fængsler i Danmark, og at afsoningen vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Forsete mener, 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. Det bemærkes endvidere, at der senest efter et års brug af fængslet og herefter årligt bør foretages en evaluering, som omfatter bl.a. udnyttelsesgraden, klientellet, herunder andelen af indsatte med børn i Danmark, brug af besøg og udgang og i hvilket omfang,

det er fundet nødvendigt at fravige de rettigheder og pligter, der gælder for indsatte i danske fængsler.

Justitsministeriet har noteret sig ønsket om at foretage en evaluering af brugen af fængslet og bemærker dertil, at ordningen, jf. også det anførte i pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget om, at der er tale om en afsoningsform med en særegen struktur, løbende vil blive monitoreret.

Forsete mener desuden, at det er et dårligt signal under en klimakrise at leje fængselspladser i udlandet, som vil indebære et stort antal flyvninger til transport af dømte til og fra afsoning, til fremstilling for Flygtningenævnet, til sundhedsbehandling mv. og til at gennemføre besøg og udgang, i det omfang dette overhovedet lader sig gøre.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 7, så vurderes lovforslaget at medføre beskedne CO₂-udledninger på globalt niveau. Disse udledninger har ikke konsekvenser i forhold til Danmarks nationale drivhusgasudledninger og dermed klimamål, idet udledninger forbundet med internationale flyvninger ikke indgår i Danmarks territoriale drivhusgasopgørelse.

DIGNITY anbefaler, at personer med alvorlig somatisk sygdom undtages fra ordningens anvendelsesområde, således at fysiske og psykiske lidelser sidestilles.

DRC Dansk Flygtningehjælp anfører, at personer, der ikke kan udsendes til sit hjemland på grund af Danmarks internationale forpligtelser, ikke bør afsone i Kosovo, da der i sådanne sager er en klar formodning for, at de alligevel ikke vil kunne udsendes direkte til hjemlandet.

Bedsteforældre for Asyl tilslutter sig forslaget om leje af fængselspladser i udlandet, men stiller sig uforstående over for, at det alene er udvisningsdømte udlændinge, der er målgruppen for afsoning i Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, indebærer den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 2, bl.a., at der kan fastsættes regler om målgruppen for afsoning i Kosovo, og der lægges op til, at fængslet i Kosovo indledningsvis alene vil skulle anvendes til udvisningsdømte fra lande uden for EU eller EØS. Hensigten hermed er at sikre, at udvisningen kan effektueres efter endt afsoning i Kosovo. Som det ligeledes fremgår af pkt. 2.1.10.3 i bemærkningerne, vil der være tilfælde,

hvor udlændingen af forskellige årsager ikke kan udrejse eller udsendes fra Kosovo. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at tilbageføre udlændingen enten midlertidigt eller mere permanent til Danmark. Efter Justitsministeriets opfattelse vil det dog fortsat være hensigtsmæssigt, at sådanne personer kan afsone i Kosovo, bl.a. af hensyn optimal udnyttelse af kapaciteten i kriminalforsorgens institutioner.

Der vil i medfør af den nævnte bestemmelse bl.a. blive fastsat regler om, at personer, der er terminalt syge eller har en alvorlig psykisk lidelse med behov for behandling uden for fængslet, ikke vil skulle afsone i fængslet. Alvorlig somatisk sygdom vil efter omstændighederne også kunne indebære, at den pågældende ikke vil skulle afsone i Kosovo. Målgruppen for afsoning i fængslet i Kosovo vil blive fastlagt i forbindelse med udstedelse af regler i medfør af den foreslåede § 1 a, stk. 2.

Der vil – som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget – i hvert tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om den pågældende indsatte kan afsone i fængslet i Kosovo med henblik på, at afsoningen i fængslet vil skulle ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder den indsattes ret til respekt for privatliv og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8.

Juridisk Institut under Syddansk Universitet mener, at det skal være frivilligt, om indsatte ønsker at blive udsendt for at fuldbyrde fængselsstraf eller forvaring i Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, lægges der op til, at fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i fængslet i Gjilan i Kosovo vil kunne ske uden den dømtes samtykke. Baggrunden herfor er bl.a. at sikre, at kapaciteten i kriminalforsorgens institutioner udnyttes optimalt, og Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til at justere lovforslaget på dette punkt.

Børns Vilkår er uforstående over for, at det med lovudkastet 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. Børns Vilkår er i den forbindelse 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.

Red Barnet anfører, at lovforslaget bør formuleres således, at det fremgår helt klart og tydeligt, at man ikke anbringer afsonere i Kosovo, som har familie og børn i Danmark.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.1 i bemærkningerne til lovforslaget, vil der i hvert tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om den pågældende indsatte kan afsones i fængslet i Kosovo, med henblik på at afsoning i fængslet vil ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder den indsattes ret til privat- og familieliv. 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 respekt for privatliv og familieliv efter EMRK artikel 8, må det antages, at udvisningsdømte som udgangspunkt vil kunne overføres til afsoning i Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, forudsættes det, at det ved fastlæggelsen af målgruppen for afsonere i Kosovo i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 2, fastsættes, at dømte uden børn i Danmark vil blive placeret i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark.

2.2. Bemærkninger fra underliggende myndigheder

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra underliggende myndigheder, herunder mere substantielle bemærkninger fra Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Hvad angår Rigspolitiets høringssvar bemærkes, at høringssvaret er fremsendt i form af kommentarbokse til et udkast til lovforslag, der har et omfang på 288 sider. Rigspolitiets høringssvar er på den baggrund ikke vedlagt.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i høringssvarene.

Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærker, at kriminalforsorgen i Kosovo vil skulle varetage en række opgaver, som ikke varetages af kriminalforsorgen i Danmark. Det drejer sig om 1) optagelse af biometri, 2) tvangsundersøgelse for eksempelvis covid-19, 3) transport af frihedsberøvede udlændinge, 4) ledsagelse til tvangsfremstillinger, der foregår i Kosovo ved

anvendelse af video fra fængslet, og 5) ransagning og beslaglæggelse. Særligt for så vidt angår transportopgaven (nr. 3) bemærker direktoratet, at der lægges op til at overdrage en opgave, der i Danmark varetages af politiet, til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente. Transport af de pågældende udvisningsdømte er særlig risikabel og udfordrende sikkerhedsmæssigt, når transporten foregår, 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 så meget desto mere er betænkeligt at overdrage opgaven til kriminalforsorgen i Kosovo og dermed til kosovariske betjente.

Justitsministeriet er i løbende dialog med Direktoratet for Kriminalforsorgen om håndtering af bl.a. de forhold, som kriminalforsorgen adresserer i høringsvaret. Særligt for så vidt angår opgavefordelingen i forbindelse med transportopgaven er denne fastlagt i traktatens artikel 18, stk. 3, hvor det bl.a. fremgår, at transportopgaven på kosovarisk territorium udføres – på baggrund af institutionslederens beslutning – af kosovariske betjente på baggrund af kosovarisk lovgivning. Det har under forhandlingerne af traktaten været afgørende for Kosovo at kosovariske myndigheder forestår transport af afsonere på kosovarisk territorium. Det er i traktatens artikel 18, stk. 5, fastsat, at institutionslederen eller personer, som er udpeget af denne, må deltage som observatører og i den forbindelse løbende vil kunne påse, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Der forudsættes i den forbindelse navnlig hyppig deltagelse af observatører i forbindelse med udsendelser. Som det fremgår af pkt. 2.1.1.4 i lovforslaget, vil der blive arbejdet videre med den praktiske implementering af ordningen om leje af fængselspladser i Kosovo. Der forudsættes i den forbindelse et fortsat arbejde med implementering af juridiske og praktiske spørgsmål, som vil pågå frem mod ibrugtagelsen af fængselspladserne i Kosovo.

Hvad angår opgaven med tvangsundersøgelse for eksempelvis covid-19, er denne opgave i det fremsatte lovforslag henlagt til dansk politi, jf. pkt. 2.1.12.3 i lovforslaget.

For så vidt angår transport af frihedsberøvede udlændinge er det præciseret i pkt. 2.1.12.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at det vil være politiet, der vil skulle bistå Hjemrejsestyrelsen ved ledsagede udsendelser, herunder ved vurdering af sikkerhedsmæssige spørgsmål i forbindelse med en ledsaget udsendelse, udfærdigelse af en sikkerhedsvurdering og ved fysisk ledsagelse under udsendelsen fra Kosovo. Transport af udlændinge på kosovarisk

territorium, herunder f.eks. fra fængslet til lufthavnen, foretages dog – som nævnt – af kosovarisk personale efter kosovarisk ret, og således at det sker inden for Danmarks internationale forpligtelser.

Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærker desuden, at der forsat er en del udeståender i forhold til institutionslederens ansvar for overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det skal afklares, hvem der har det generelle ansvar for, at afsoningen sker i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt i de tilfælde, hvor de indsatte modtager sundhedsbehandling på et kosovarisk hospital, hvor de indsatte transporteres til og fra fængslet og i forbindelse med strafforfølgning- og fuldbyrdelse. Direktoratet bemærker i den forbindelse, at det endnu ikke er afklaret, om de eksisterende forhold i Kosovo lever op til Danmarks internationale forpligtelser. Direktoratet peger på nødvendigheden af, 1) at der sker en afklaring af disse spørgsmål, inden lovforslaget fremsættes, 2) at det 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 kommer til at fremgå af lovforslaget, om disse myndigheder endvidere skal vurdere om afsoningsordningen generelt lever op til disse forpligtelser. I den forbindelse bemærker direktoratet, at kriminalforsorgen ikke finder, at ovennævnte ansvar m.v. i relation til navnlig sundhedsbehandling på kosovariske hospitaler, udlevering af indsatte til strafforfølgning- og fuldbyrdelse i Kosovo samt transport af indsatte uden for fængslet, hvor kosovariske magtanvendelsesregler finder anvendelse, kan ligge hos kriminalforsorgen.

Justitsministeriet er som nævnt ovenfor i løbende dialog med Direktoratet for Kriminalforsorgen om håndtering af bl.a. de forhold, som kriminalforsorgens adresserer i høringsvaret. Som det fremgår af pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget om den praktiske implementering, indføres der med den foreslåede model en afsoningsform med en særegen struktur, hvor bl.a. kosovariske fængsels- og transportbetjente varetager en række af de opgaver, som ved afsoning i Danmark varetages af danske myndigheder. Som det følger af traktatens artikel 18, stk. 5, vil institutionslederen eller personer, som er bemyndiget af denne, kunne deltage under transport som observatører og vil i den forbindelse løbende kunne påse, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Der forudsættes i den forbindelse navnlig hyppig deltagelse af observatører i forbindelse med udsendelser i det første år. Det vil være politiet, der vil skulle bistå Hjemrejsestyrelsen ved ledsagede udsendelser fra Kosovo.

Det er desuden præciseret i lovforslaget, at institutionslederens ansvar i første række er at påse, om afsoningsforholdene er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser samt om den behandling af de indsatte, som i henhold til traktaten sker efter kosovariske regler, herunder under transport på kosovarisk territorium eller i forbindelse med hospitalsindlæggelse i Kosovo eller ved strafforfølgning og -fuldbyrdelse af strafbare forhold begået i Kosovo, sker inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Der er således ikke en forpligtelse til at føre et generelt tilsyn med f.eks. det kosovariske sundhedsvæsen. Som det ligeledes fremgår af pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, kan det kosovariske sundhedssystem ikke formodes at være på niveau med det danske. Det vil derfor i forbindelse med den praktiske implementering skulle sikres, at den behandling, som i givet fald måtte blive ydet på et kosovarisk hospital, generelt vurderes at være forsvarlig og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis det måtte vise sig, at det kosovariske sundhedsvæsen ikke på forsvarlig vis kan yde akut sundhedsbehandling, indeholder traktaten i artikel 19, stk. 6, de nærmere rammer for og krav til, hvordan sundhedsbehandlingen i givet fald vil kunne leveres fra alternative sundhedsfaciliteter, der vil kunne leve op til Danmarks internationale forpligtelser. Fængslet i Kosovo vil ikke blive taget i brug, før det er vurderet, at forholdene grundlæggende svarer til forholdene i fængsler i Danmark, og at afsoningen vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

For så vidt angår institutionslederens ansvar er det desuden præciseret i lovforslaget, at den nærmere udmøntning af institutionslederens forpligtelse til at påse overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i forbindelse med de indsattes ophold uden for fængslet – forud for ibrugtagelsen af fængslet – vil blive klarlagt i retningslinjer, som vil blive udarbejdet i samarbejde mellem Justitsministeriet, kriminalforsorgen og øvrige relevante myndigheder.

Rigsadvokaten bemærker i relation til muligheden for at fuldbyrde fængselsstraf eller forvaring i Kosovo, at det forhold, at myndighederne i Kosovo må antages at kunne strafforfølge en person, der er overført til afsoning i Kosovo, fordi vedkommende har begået strafbare forhold på kosovarisk territorium, for forhold, der er begået før, den pågældende blev overført til Kosovo, umiddelbart synes at stride mod de beskyttelseshensyn, der ligger bag det internationalt anerkendte specialitetsprincip (rule of speciality), der bl.a.

er kommet til udtryk i udleveringslovens kapitel 5 i § 29, EU-rammeafgørelsens artikel 27 og artikel 14 i Europarådets udleveringskonvention.

Justitsministeriet har noteret sig Rigsadvokatens bemærkning. Det følger 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. Justitsministeriet har præciseret i lovforslaget, at hensigten med bestemmelsen i artikel 24, stk. 1, er at regulere lovvalget for de overtrædelser, der måtte blive begået af indsatte, efter at de er blevet overført til Kosovo.

Justitsministeriet har desuden præciseret i lovforslaget, at der i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i straffuldbydelseslovens § 75 b, stk. 3, vil blive fastsat regler om overdragelsen i lyset af bestemmelserne i kapitel 5 i udleveringsloven om betingelserne for udlevering fra Danmark til stater uden for Norden og Den Europæiske Union. Forud for overdragelse af den dømte til de kosovariske myndigheder vil der 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.

Rigsadvokaten bemærker desuden, at en situation, hvor der sker overdragelse af en indsat fra fængslet i Kosovo til kosovariske myndigheder – uanset at udleveringsloven ikke finder anvendelse i den pågældende situation – jf. pkt. 2.1.7.3.2 i lovforslaget – har en række lighedspunkter med den situation, hvor en person udleveres fra Danmark til 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 strafforfølgning eller til straffuldbydelse af en i dette land idømt straf. Rigsadvokaten finder, at det på den baggrund kan overvejes, om de beskyttelseshensyn, der ligger bag udleveringslovens regler om, at afgørelse om udlevering til strafforfølgning og straffuldbydelse 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 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 i straffuldbydelsesloven.

Justitsministeriet har noteret sig Rigsadvokatens bemærkning. Som det fremgår af den foreslåede § 75 b, stk. 1, kan justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, 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 strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I forbindelse med udmøntningen af bestemmelsen vil eventuelle klagemuligheder blive overvejet. Det bemærkes under alle omstændigheder, at der er mulighed for, at en beslutning om overdragelse til Kosovo i medfør af bestemmelsen, vil kunne indbringes for retten i medfør af grundlovens § 63.

Rigspolitiet anfører generelt, at ordningen med afsoning i Kosovo har ressourcemæssige konsekvenser for politiet, da det med lovforslaget i en række tilfælde forudsættes, at dansk politi involveres til udførelse af en række forskellige opgaver, og at omfanget af de pågældende opgaver ikke kan afklares endeligt, før ordningen med afsoning i Kosovo tages i brug.

Justitsministeriet har noteret sig Rigspolitiets bemærkninger om ressourcer i forbindelse med varetagelsen af opgaver med tilknytning til afsonere i Kosovo. Ministeriet bemærker hertil, at myndighedernes ressourcer generelt vil skulle monitoreres i forbindelse med ibrugtagningen af fængslet i Kosovo.

2.3. Traktatgrundlaget

Institut for Menneskerettigheder, DIGNITY, Juridisk Institut under Syddansk Universitet og Amnesty International anbefaler, at lovforslaget først fremsættes, når der foreligger et endeligt udkast til traktatgrundlag med Kosovo, som kan vedhæftes lovforslaget. Det bemærkes i den forbindelse bl.a., at lovforslaget alene indeholder et helt kort overblik over det forventede traktatgrundlag, og at det ikke er 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 internationale forpligtelser.

Som det fremgår af pkt. 2.1.1.2 i bemærkningerne til lovforslaget, underskrev Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo den 26. april 2022 en traktat om dansk leje af Gjiljan Detention Facility ("Traktat af 26. april

2022 mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo om anvendelse af fængslet i Gjilan til fuldbyrdelse af straffe idømt i Danmark”). Traktaten er vedlagt som bilag til det fremsatte lovforslag.

2.4. Bemyndigelsesbestemmelser

Institut for Menneskerettigheder, Forsete, DIGNITY, Advokatrådet, DRC Dansk Flygtningehjælp og Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder anfører bl.a., at lovforslaget overlader en stor og vidtgående bemyndigelse til forvaltningen til at fastsætte både traktatgrundlaget og den danske regulering. Ved etablering af en ordning med leje af fængselspladser i udlandet bør det 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 udvises tilbageholdenhed med at give bemyndigelser til administration til at fravige og fastsætte regler på et så centralt område som strafafsoning. Det anbefales derfor, at bemyndigelsesbestemmelserne begrænses og præciseres, således at det direkte anføres i lovteksten, hvilke specifikke regler i straffuldbyrdelsesloven justitsministeren er bemyndiget til at fravige, og hvilke regler på sundhedsområdet der finder anvendelse i fængslet.

Institut for Menneskerettigheder anfører desuden for så vidt angår sundhedsregler, at sundhedsministeren i den foreslåede § 1 a, stk. 5, bemyndiges til at fastsætte, hvilke regler der skal finde anvendelse for de overførte indsatte. Mens udgangspunktet i forhold til straffuldbyrdelsesregler således er, at de finder anvendelse, medmindre justitsministeren beslutter det modsatte, er udgangspunktet i forhold til sundhedsområdet det modsatte, det vil sige at ingen regler finder anvendelse, medmindre sundhedsministeren ”sætter dem i kraft.” Det anføres i bemærkningerne, at det efter ”Sundhedsministeriets vurdering er vanskeligt på forhånd at klarlægge i fuldt omfang, hvilke regler der med de nødvendige tilpasninger og fravigelse vil skulle gælde for at sikre patientsikkerheden, og der kan således ikke udtømmende i fuldt omfang redegøres for, hvilke regler bemyndigelses 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, patientsikkerhedsmæssige standarder, sprog mv. De samme hensyn vil også kunne begrunde, at reglerne ikke sættes i kraft, fordi de vil kunne være umulige eller uforholdsmæssigt vanskelige at implementere eller overholde.” Der gives endvidere i lovbemærkningerne eksempler på, hvilke regler på sundhedsområdet, det er ”forventningen”, at sætte i kraft. Instituttet bemærker, det imidlertid fremstår uklart, hvilke

sundhedsregler der vil blive sat i kraft i fængslet i Kosovo. Det fremgår af bemærkningerne at "lokale forhold, patientsikkerhedsmæssige standarder, sprog mv." kan begrunde, at en sundhedsregel ikke sættes i kraft – men samme hensyn kan også begrunde, at sundhedsreglen ikke sættes i kraft.

Justitsministeriet er enig i, at der bør udvises tilbageholdenhed med at indføre meget brede bemyndigelsesbestemmelser. Som det imidlertid fremgår af pkt. 2.1.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, indføres der med den foreslåede model en afsoningsform med en særegen struktur, og der forudsættes i den forbindelse et forsat implementeringsarbejde, herunder afklaring af juridiske og praktiske spørgsmål.

Som anført under pkt. 2.1.4.3.1 i bemærkningerne til lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at der vil kunne opstå et behov for at tilpasse eller fravige reglerne i straffuldbyrdelsesloven eller regler udstedt i medfør deraf af hensyn til den praktiske gennemførelse af fuldbyrdelse af straf i fængslet i Kosovo. Det foreslås på denne baggrund, at der indsættes en bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 4, 3. pkt. hvorefter justitsministeren vil kunne fastsætte regler om fravigelse af regler i straffuldbyrdelsesloven og regler fastsat i medfør heraf, i det omfang det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.4.4.1 i bemærkningerne til lovforslaget, forudsættes det, at bestemmelsen alene vil blive anvendt til at fastsætte regler om fravigelse af straffuldbyrdelseslovens regler og regler udstedt i medfør heraf, i det omfang det er nødvendigt for gennemførelsen af fuldbyrdelsen i fængslet i Kosovo. 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 i afsoning i et fængsel i udlandet. Det forudsættes således, at der ikke vil kunne ske fravigelse af regler i straffuldbyrdelsesloven og regler udstedt i medfør deraf 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 under udståelsen af straffen.

Ved udstedelsen af reglerne vil det skulle tillægges afgørende betydning, at de indsattes forhold grundlæggende svarer til forholdene i et fængsel i Danmark, ligesom Danmarks internationale forpligtelser skal overholdes. Bemyndigelsen forudsættes desuden anvendt i de tilfælde, hvor indholdet af

den regel, som ønskes fraveget, er uforenelig med fuldbyrdelsen af straffen i Kosovo med de begrænsninger, der måtte ligge heri.

For så vidt angår bemyndigelsesbestemmelsen i den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 5, bemærker Sundhedsministeriet, at det i henhold til bemærkningerne til den foreslåede § 1 a, stk. 5, forudsættes, at der vil blive fastsat regler, som sikrer, at den sundhedsfaglige behandling, som måtte være nødvendig at foretage i fængslet, så vidt muligt sker på samme vilkår som ved afsoning i Danmark, herunder i overensstemmelse med danske sundhedsretlige regler, standarder og patientsikkerhedsmæssige garantier. Det er efter Sundhedsministeriets opfattelse vanskeligt på forhånd at fastlægge i fuldt omfang, hvilke regler der vil skulle gælde for sundhedsbehandlingen i fængslet. Det skyldes, at der er behov for at foretage en større gennemgang af reglerne for bl.a. at sikre, at der ikke bliver sat regler i kraft, som grundet f.eks. lokale forhold eller sprogkrav ikke er mulige at overholde. Det er ikke desto mindre Sundhedsministeriets opfattelse, at det tydeligt er tilkendegivet, at regler, som gælder for andre behandlingssteder i Danmark, herunder fængsler, og som varetager hensynet til patientsikkerheden – med de nødvendige tilpasninger og fravigelser – også skal finde anvendelse for fængslet i Kosovo.

2.5. Folketingets Ombudsmands tilsyn

Institut for Menneskerettigheder, DIGNITY, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder og Amnesty International anbefaler, at det præciseres, hvorledes Folketingets Ombudsmands tilsynsvirksomhed vil blive omsat til praksis i Kosovo, herunder at der såvel i traktatgrundlaget som i det danske retlige grundlag er taget stilling til den række retlige og praktiske spørgsmål, der opstår i forbindelse med gennemførelse af Folketingets Ombudsmands tilsynsbesøg i fængslet i Kosovo.

Justitsministeriet bemærker, at ministeriet i høringsperioden har været i dialog med Folketingets Ombudsmand om ombudsmandens tilsyn med fængslet i Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.6.3 i bemærkningerne til lovforslaget, indebærer tilsynsopgaven, at Folketingets Ombudsmands virksomhed kommer til at omfatte dansk forvaltningsmyndighed, som udøves i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i Kosovo. Ombudsmandens kompetence vil omfatte den del af den offentlige forvaltningsvirksomhed, som

danske myndigheder er ansvarlige for i relation til fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i fængslet i Kosovo, og vil omfatte offentlig forvaltningsvirksomhed i henhold til dansk ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser. I det omfang det kosovarisk ansatte personale udøver forvaltningsvirksomhed, herunder anvender magt m.v., efter dansk ret, vil personalet blive betragtet som en del af den danske myndighed, og forvaltningsvirksomheden vil dermed være omfattet af ombudsmandens kompetence, uanset at de pågældende vil være ansat af de kosovariske myndigheder.

Det er Justitsministeriets vurdering, at Folketingets Ombudsmands tilsyn og behandling af klager ikke i fuldt omfang kan udøves på samme måde i relation til fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i Kosovo som for udvisningsdømte, der afsoner i Danmark. Ombudsmandens kompetence vil således alene omfatte den offentlige forvaltningsvirksomhed i Kosovo, som udøves af danske forvaltningsmyndigheder. Som beskrevet under pkt. 2.1.2.3 i lovforslaget, vil der være tale om en særegen myndighedsopbygning i fængslet i Kosovo, hvor forvaltningsvirksomheden vil blive udøvet af ansatte i den danske kriminalforsorg, som arbejder i fængslet, og af lokalt ansatte, som er ansat af de kosovariske myndigheder.

2.6. Den indsattes udøvelse af rettigheder under afsoning i Kosovo

Advokatrådet og **SOS Racisme** anfører, at 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.

Børns Vilkår og **Red Barnet** er bekymret for, at indsatte forældre kan blive afskåret fra at kunne tage på udgang til barnets mærkedage, da retten til udgang kan fraviges med henvisning til uforholdsmæssigt store omkostninger. Organisationerne mener desuden ikke, at det er en hensigtsmæssig ordning med ét ugentligt besøg af 1-2 timers varighed, hvis børn skal rejse fra Danmark til Kosovo for at opretholde kontakt til deres forældre, og det udgør et indgreb i et barns ret til kontinuitet i livet og til at være en del af børnefællesskaber.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder anfører, at det forekommer meget teoretisk, at en i Danmark bosiddende familie kan udnytte

besøgsretten til en indsat i Kosovo, og at der her i givet fald foreligger en overtrædelse af artikel 8 og 14 i EMRK.

Med den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 3, vil de indsatte i udgangspunktet have samme ret til f.eks. besøg, udgang, beskæftigelse, sundhedsbehandling mv., som de ville have haft i et dansk fængsel. Det forudsættes i forbindelse med valget af de afsonere, som skal afsones i Kosovo, at dømte uden børn i Danmark vil blive placeret i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark.

Justitsministeren kan efter den foreslåede § 1 a, stk. 4, tilpasse regler i straffuldbyrdelsesloven, herunder i forhold til afviklingen af besøg. Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.4.4.1 i bemærkningerne til lovforslaget, indebærer bestemmelsen, at ministeren kan fastsætte regler, således at de indsatte – med de begrænsninger, som afvikling af besøg over landegrænser vil have – har mulighed for at modtage besøg i et omfang svarende til straffuldbyrdelseslovens regler. Det vil i medfør af bestemmelsen også være muligt at fastsætte regler om muligheden for transportstøtte til besøg af f.eks. børn af indsatte. Endelig vil der – afhængig af de nærmere sikkerhedsmæssige foranstaltninger og vurderingen heraf – kunne fastsættes regler, som giver mulighed for at føre videosamtaler med nærtstående i et vist omfang i forbindelse med udståelse af straf i Kosovo.

Dansk Socialrådgiverforening mener, at lovforslaget i højere grad kunne beskrive rammerne og vilkårene for sagsbehandlingsarbejdet for de udvisningsdømte.

Justitsministeriet har noteret sig Dansk Socialrådgiverforenings bemærkning. Det bemærkes i den forbindelse, at der vil være tale om udøvelse af dansk forvaltningsvirksomhed i Kosovo, og at bl.a. de almindelige forvaltningsretlige regler, som gælder for forvaltningsmyndigheder, herunder offentlighedsloven, forvaltningsloven, arkivloven samt uskrevne retsgrund-sætninger, vil finde anvendelse.

2.7. Danmarks internationale forpligtelser

2.7.1. Jurisdiktion

Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Juridisk Institut under Syddansk Universitet anbefaler, at det klart fremgår af

traktatgrundlaget og lovbemærkningerne, at overførte indsatte er under dansk jurisdiktion, herunder når de befinder sig uden for fængslet i Kosovo, f.eks. i forbindelse med transport og ved lokal hospitalsbehandling.

DIGNITY, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder og Forsete opfordrer til, at der foretages en klar afgrænsning af, hvilke forhold der vil være omfattet af henholdsvis dansk og kosovarisk jurisdiktion.

DRC Dansk Flygtningehjælp anfører, at der bør 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.

Amnesty International, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, DIGNITY, Forsete og Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremgår af traktatgrundlaget og lovbemærkningerne, at det kosovariske personales handlinger over for de overførte indsatte i fængslet skal henregnes til Danmark, herunder også når de agerer i strid med den bilaterale traktat og klare danske regler og instrukser.

Justitsministeriet bemærker, at det følger af EMRK artikel 1, at medlemsstaterne skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i konventionen.

Udøvelse af jurisdiktion er således en nødvendig forudsætning for, at en medlemsstat kan blive ansvarlig for handlinger eller undladelser i strid med EMRK, som kan tilregnes staten.

Som det fremgår af pkt. 3.1.1 i bemærkningerne til lovforslaget, er det 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 straffuldbyrdesregler. 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. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til lokal sundhedsbehandling på et kosovarisk hospital. Det bemærkes i den forbindelse, at det i traktaten er aftalt, at de kosovariske myndigheder vil skulle forestå visse opgaver med tilknytning til fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i Kosovo. Det gælder bl.a. transport af indsatte på kosovarisk territorium, jf. traktatens artikel 18, visse akutte sundhedsbehandlinger, jf. traktatens artikel 19, samt strafforfølgning og -fuldbyrdelse af strafbare forhold, som begås i Kosovo, jf. traktatens artikel 24 og 25.

Justitsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det vil bero på en konkret vurdering, hvornår Danmark vil blive anset for at udøve jurisdiktion i henhold til EMRK i forbindelse med fuldbyrdelsen af danske domme i fængslet i Kosovo, herunder i relation til de situationer, som foregår uden for fængslet. Det er derfor ikke muligt på forhånd at foretage en udtømmende afgrænsning heraf. Det er dog Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at Danmark også uden for fængslet i de fleste situationer vil blive anset for at udøve jurisdiktion efter EMRK artikel 1. Der er i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at de indsatte er i dansk varetægt (under danske myndigheders kontrol) ved overgivelsen, ligesom de efter endt transport eller sundhedsbehandling igen skal overgives i dansk varetægt.

Det bemærkes endvidere, at de kosovariske myndigheder også i situationer uden for fængslet er forpligtet til at efterleve Danmarks internationale forpligtelser, jf. traktatens artikel 4, stk. 5.

2.7.2. EMRK artikel 3 mv.

DIGNITY og Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at en undersøgelse af en rimeligt begrundet mistanke om, at overførte indsatte har været udsat for tortur eller anden behandling i strid med EMRK artikel 3 gennemføres af danske myndighedspersoner, herunder dansk politi. Instituttet anbefaler endvidere, at en sådan undersøgelse kan give anledning til oprejsning og erstatning til den indsatte samt beslutning om disciplinær- eller straf- forfølgning af de ansvarlige fængselsbetjente mv.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, DIGNITY og Forsete anfører, at det bl.a. er uklart, hvorvidt myndighedsovergreb eller andre strafbare handlinger i fængslet i Kosovo vil blive efterforsket af danske eller kosovariske myndigheder.

Det bemærkes indledningsvis, at Justitsministeriet har tilpasset pkt. 3.1.2 i lovforslaget i overensstemmelse med DIGNITY's og Institut for Menneskerettigheders bemærkninger om, at der i visse tilfælde gælder en forpligtelse til at foretage en effektiv undersøgelse efter EMRK artikel 3, jf. bl.a. Højesterets dom af 14. april 2021 (gengivet i UfR 2021.3257 H). Det fremgår således af det tilpassede afsnit, at hvis en person fremfører en rimeligt begrundet påstand om, at vedkommende har været udsat for behandling i strid med bestemmelsen, er medlemsstaten forpligtet til at foretage en effektiv og officiel undersøgelse af forholdene.

For så vidt angår strafbare forhold begået i Kosovo – både af indsatte og ansatte i og uden for fængslet – vil der som udgangspunkt være kosovarisk strafmyndighed, jf. traktatens artikel 2, stk. 1. I særlige tilfælde – og med respekt for Danmarks retlige kompetence og princippet om ne bis in idem – kan kriminelle handlinger begået mod eller af dansk ansat personale strafforfølges i Danmark. I disse tilfælde vil efterforskningen blive foretaget af danske myndigheder og efter danske regler, f.eks. retsplejeloven og straffeloven.

Amnesty International anfører, at det skal fremgå af traktaten med Kosovo, at princippet om non-refoulement til enhver tid skal overholdes, og at enhver 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.

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

Forsete bemærker, at staterne efter FN's torturkonventions artikel 12 er forpligtede 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.

Justitsministeriet bemærker, at de kosovariske myndigheder efter traktatens artikel 4, stk. 5, er forpligtet til at sikre, at strafforfølgningen og -fuldbyrdelsen sker i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder bl.a., at de kosovariske myndigheder er forpligtet til ikke at udsætte indsatte for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i strid med EMRK artikel 3. Forpligtelsen efter traktatens artikel 4, stk. 5, betyder endvidere, at der i overensstemmelse med EMD's praksis vil skulle foretages en effektiv og officiel undersøgelse af forholdene, hvis en person fremfører en rimeligt begrundet påstand om, at vedkommende har været udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3. Efterforskningen skal i den forbindelse være egnet til at lede til identifikation og eventuel strafforfølgning af de ansvarlige, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6. april 2000 i sagen Labita mod Italien, præmis 131.

Det bemærkes endvidere, at institutionslederen efter traktatens artikel 13, stk. 3, i første række vil være ansvarlig for, at de indsatte under afsoningen i fængslet behandles inden for rammerne af straffuldbyrdelsesloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder i forhold til brugen af magt. Institutionslederen eller personer, som er udpeget af denne, må i øvrigt deltage som observatør under transport, bl.a. med henblik på at sikre, at magt alene kan anvendes af sikkerhedshensyn eller af hensyn til en uforstyrret transport og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Hertil kommer, at – som anført under pkt. 2.1.6.3 i bemærkningerne til lovforslaget – Folketingets Ombudsmand i relation til fængslet i Kosovo vil skulle varetage opgaven som Danmarks nationale forebyggende mekanisme, jf. den valgfri protokol til FN's torturkonvention, herunder som i Danmark med inddragelse af DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder.

Til brug for udøvelsen af ombudsmandens kompetence vil ombudsmanden have ret til at forlange oplysninger, dokumenter, udtalelser, indkaldelse til afhøring for retten, besigtigelse af tjenestesteder og lokaler samt afholde samtaler med bl.a. indsatte og personale, jf. § 19 i lov om Folketingets Ombudsmand. Oplysningerne vil kunne deles med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder som led i det ovennævnte samarbejde, herunder også oplysninger, som stammer fra kosovariske myndigheder. Det vil være de danske myndigheder, herunder den danske institutionsleder, som vil være ansvarlige for, at ombudsmanden får adgang til oplysninger i henhold til § 19, herunder at ombudsmanden får tilsendt dokumenterne på dansk eller engelsk, jf. også traktatens artikel 30.

2.7.3. EMRK artikel 8

Amnesty International, DRC Dansk Flygtningehjælp, Forsete og Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der foretages en selvstændig og konkret vurdering af, om det er i strid med retten til privatliv og familieliv efter EMRK artikel 8 at overføre en udvisningsdømt udlænding til afsoning i Kosovo, og at der løbende foretages en vurdering heraf.

Amnesty International, Børns Vilkår og DIGNITY anfører, at det henset til den betydelige begrænsning i muligheden for besøg – i kraft af den store afstand og den økonomiske byrde – vurderes, at ordningen i konkrete

tilfælde vil kunne udgøre en krænkelse af artikel 8 i EMRK, da indgrebet i den indsatte privatliv ikke antages at være proportionalt. Det anbefales bl.a., at der foretages en revurdering af Danmarks positive forpligtelser til at fremme indsatte ret til privatliv og familieliv, jf. artikel 8 i EMRK.

Som det fremgår af pkt. 3.1.3 i bemærkningerne til lovforslaget, er det forudsat, at der i hvert enkelt tilfælde forud for overførsel til afsoning i Kosovo vil blive foretaget en vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder herfor, herunder navnlig for så vidt angår den pågældendes ret til privatliv og familieliv. Det bemærkes i den forbindelse, at ordningen alene omfatter 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 respekt for privatliv og familieliv efter EMRK artikel 8. Det fremgår endvidere, at det i vurderingen af, om den pågældende kan overføres til afsoning i Kosovo, vil skulle indgå, hvorvidt den pågældende har mindreårige børn. Det bemærkes hertil, at ordningen vil blive implementeret således, at dømte uden børn i Danmark placeres i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark.

Justitsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at den konkrete vurdering vil skulle tage afsæt i, at den indsatte overføres til Kosovo, og at vurderingen ikke alene vil være baseret på domstolenes afgørelse om, at der kan ske udvisning af den pågældende.

2.7.4. EMRK artikel 14

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der redegøres 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 af indsatte. Det anbefales endvidere, at der redegøres for, hvordan ministeriet løbende vil overvåge og sikre, at afsoningsforhold og vilkår i Kosovo grundlæggende svarer til afsoningsforhold og vilkår i Danmark, således at det sikres, at forskelsbehandlingen ikke bliver uproportional.

Det følger af EMRK artikel 14, at nydelsen af de i EMRK anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Den opregnede liste af diskriminationsgrunde er dermed ikke udtømmende.

Som det fremgår af pkt. 3.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, er det vurderingen, at diskriminationsforbuddet i artikel 14, i det omfang der er dansk jurisdiktion, 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.

Det bemærkes i den forbindelse, at afsoning i fængslet i Kosovo vil ske i henhold til danske straffuldbyrdsregler, og de indsatte vil afsoner under forhold, der grundlæggende 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 fremgår endvidere af pkt. 3.1.4 i bemærkningerne til lovforslaget, at det forudsættes, at afsoningsordningen i praksis udmøntes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, og at Kosovo efter aftalen er forpligtet til at medvirke til, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Det bemærkes hertil, at fængslet vil være underlagt dansk ledelse, der vil være ansvarlig for at sikre ovenstående, herunder ved løbende monitorering og kontrol af afsoningsforholdene mv., og at relevante tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand, vil have adgang til at udføre tilsyn i fængslet.

Det bemærkes desuden, at det med ordningen forudsættes, at Kosovo foretager de nødvendige ombygninger og reparationer af fængslet, således at forholdene i fængslet svarer til, hvad der kræves efter dansk ret om afsoning i danske fængsler, og overholder Danmarks internationale forpligtelser. Det er på den baggrund vurderingen, at afsoningsordningen kan udformes inden for rammerne af artikel 14.

Justitsministeriet bemærker, at pkt. 3.1.4 i lovforslaget om EMRK artikel 14 forholder sig til de indsatte afsoningsvilkår i fængslet i Kosovo og ikke til selve beslutningen om overførsel af den indsatte til fængslet i Kosovo.

For så vidt angår spørgsmålet om foreneligheden med konventionens artikel 14 af, at danske fængselspladser i udlandet alene anvendes til udvisningsdømte udlændinge, kan Justitsministeriet henviser til Justitsministeriets besvarelse af 17. november 2017 af spørgsmål nr. 132 (Alm. del) fra

Folketingets Retsudvalg. Det fremgår bl.a. af besvarelsen, at udvisningsdømte ikke befinder sig 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 danske fængselspladser i udlandet kun anvendes til udvisningsdømte udlændinge.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan Justitsministeriet løbende vil påse, at afsoningsforhold og vilkår i Kosovo grundlæggende svarer til afsoningsforhold og vilkår i Danmark bemærkes det, at det vil ske som led i ministeriets almindelige tilsyn med kriminalforsorgen.

Amnesty International anfører, at danske domstole bør vurdere spørgsmålet om diskrimination i forbindelse med en overførsel til Kosovo i forhold til udlændinges tilknytning til Danmark, ligesom det også skal sikres, at der ikke sker diskrimination af de kosovarere, som flyttes fra fængslet i Glijan.

Der kan for så vidt angår spørgsmålet om overførsel af afsonere fra Danmark til Kosovo henvises til punkt 2.7.3 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at det i pkt. 3.1.3 i bemærkningerne til lovforslaget er forudsat, at der i hvert enkelt tilfælde forud for overførsel til afsoning i Kosovo vil blive foretaget en vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder herfor.

For så vidt angår de indsatte i det kosovariske fængselsvæsen bemærkes det, at det vil være op til de kosovariske myndigheder selv at beslutte, hvordan de indsatte, som på nuværende tidspunkt afsoner i fængslet i Giljan, vil blive overført til andre fængsler i Kosovo.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder anfører, at der f.eks. foreligger en forskelsbehandling, når danske indsatte ret til at begære afsoning i enecelle uden fællesskab ikke gælder i Kosovo. Da de indsatte i fængslet befinder sig under dansk jurisdiktion, bør de i sådan henseende nyde de samme rettigheder som indsatte i fængsler i Danmark.

Som det fremgår af pkt. 2.1.4.4.1 i bemærkningerne til lovforslaget forventes det, at fængslet i Kosovo hovedsageligt vil blive indrettet med dobbeltceller.

Der vil i medfør af den foreslåede § 1 a, stk. 4, 3. pkt., kunne ske fravigelse af det i straffuldbyrdelsesloven fastsatte udgangspunkt om, at den indsatte har ret til at afsone sin straf uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte, jf. det anførte under pkt. 2.1.4.1.8 i lovforslaget, således at dømte, som skal udstå fængselsstraf eller dom til forvaring i fængslet i Kosovo, og som ønsker at afsone uden eller med begrænset fællesskab, alene vil kunne udstå straffen uden eller med begrænset fællesskab i det omfang, at det er muligt i fængslet i Kosovo af hensyn til den fulde udnyttelse af kapaciteten i fængslet.

Det bemærkes i den forbindelse, at adgangen til at udstå en fængselsstraf uden eller med begrænset fællesskab efter den gældende bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 3, ligeledes er betinget af, at forholdene tillader det. Det er desuden forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at den dømte så vidt muligt skal have adgang til at opholde sig i eget opholdsrum om natten. Der gælder således ikke en ubetinget ret efter straffuldbyrdelsesloven til at udstå en fængselsstraf uden eller med begrænset fællesskab.

Det bemærkes desuden, at den indsatte fortsat vil have adgang til at anmode om at blive overført til afsoning i arresthus efter straffuldbyrdelseslovens § 28, stk. 3, nr. 2, hvis den indsatte selv ønsker det og særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for det.

DIGNITY anfører, at kriteriet om, at der så vidt muligt vil ske overførsel af udvisningsdømte, som ikke har børn, ikke er sagligt, og anbefaler derfor, at lovforslagets forenelighed med artikel 14, jf. artikel 8 i EMRK, genovervejes. Der henvises bl.a. til, at børn og andre nære familiemedlemmer, herunder partnere, forældre og søskende, som udgangspunkt har ret til samme familieliv som børn.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det ikke rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14, at der ved udvælgelsen af, hvilke udvisningsdømte der fortrinsvis overføres til afsoning i Kosovo, lægges vægt på, om den udvisningsdømte har børn. Det bemærkes i den forbindelse, som anført ovenfor under pkt. 2.7.3, at det i pkt. 3.1.3 i bemærkningerne til lovforslaget er forudsat, at der i hvert enkelt tilfælde forud for overførsel til afsoning i Kosovo vil blive foretaget en vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder herfor.

2.8. Processuelle rettigheder ved overførsel til Kosovo

Institut for Menneskerettigheder, DIGNITY og Forsete anfører, at en beslutning om overførsel til afsoning i Kosovo er en så byrdefuld afgørelse, at den kun bør træffes under iagttagelse af de almindelige partsrettigheder i forvaltningsloven, herunder partshøring og fuld begrundelse. Det anbefales således, at der i forbindelse med en overførsel sikres grundlæggende partsrettigheder i forvaltningsloven, herunder partsaktindsigt, partshøring og fuld begrundelse, og at det sikres, at Direktoratet for Kriminalforsorgens overførselsbeslutning kan prøves af en uafhængig og upartisk national myndighed, samt at klager tillægges opsættende virkning.

DRC Dansk Flygtningehjælp finder det bekymrende, at det er kriminalforsorgen, der træffer beslutningen om, at afsoning skal ske i f.eks. Kosovo, særligt hvis der ikke er mulighed for at klage over denne beslutning. Der opfordres bl.a. til, at der som minimum er nem adgang til at klage over en beslutning om afsoning i f.eks. Kosovo.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, vil institutionen i Kosovo være underlagt en dansk ledelse, der i første række vil være ansvarlig for, at afsoningen sker i overensstemmelse med straffuldbyrdesloven og regler udstedt i medfør heraf, anden dansk lovgivning samt Danmarks internationale forpligtelser. Det foreslås desuden, at institutionen indgår i kriminalforsorgens organisation som en selvstændig myndighed umiddelbart under Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der vil således med anvendelsen af institutionen i Kosovo blive foretaget dansk forvaltningsvirksomhed på fremmed territorium. En afsoning i Kosovo vil dermed skulle sidestilles med afsoning i et dansk fængsel, og derfor vil der efter Justitsministeriets vurdering være tale om en overførsel mellem afsoningsinstitutioner i det tilfælde, hvor en afsoner overføres fra et fængsel beliggende i Danmark til fængslet i Kosovo. En afgørelse om, at en person vil skulle afsone i fængslet i Kosovo, vil dermed også være omfattet af forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr. 1 og 2.

Justitsministeriet finder denne baggrund, at det er hensigtsmæssigt, at det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der bestemmer, at fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring skal ske i de fængselsfaciliteter, som er omfattet af traktaten mellem Danmark og Kosovo.

Hvad angår mulighederne for at klage over Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse, bemærkes, at valget afsoningsinstitution i Danmark efter gældende regler ikke kan påklages til Justitsministeriet, men at spørgsmålet vil kunne indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63, stk. 1.

2.9. Strafforfølgning i Kosovo

Institut for Menneskerettigheder og Amnesty International 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 til Kosovo, f.eks. for vold mod ansatte eller indsatte i det dansk kontrollerede fængsel. Det anbefales desuden, at der nærmere redegøres for, i hvilket fængsel en overført indsat skulle afsone en kosovarisk straf, herunder hvordan det sikres, at vedkommende ikke risikerer at blive udsat for behandling i strid med EMRK ved afsoning i et kosovarisk fængsel.

Det fremgår af traktatens artikel 24, stk. 1, at strafbare forhold, som begås i Kosovo under afsoningen af en dansk fængselsstraf eller forvaring eller under varetægtsfængsling med henblik på udsendelse, som udgangspunkt behandles efter den kosovariske straffelovgivning. Med lovforslaget foreslås derfor indsat 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 medfør af § 1 a, stk. 2, skal overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Som det fremgår af punkt 2.1.7.3.1 i lovforslaget, vil der således forud for overdragelse af den dømte 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. Der vil være tale om 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.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at de kosovariske myndigheder efter traktatens artikel 4, stk. 5, i øvrigt er forpligtet til at sikre, at bl.a. strafforfølgningen og -fuldbyrdelsen sker i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

2.10. Asylbehandling mv.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at der med lovforslaget lægges op til, at kriminalforsorgen – uden nærmere præciseringer eller kvalifikation – kan anvende magt i to situationer, hvis det er nødvendigt. Det drejer sig for det første om muligheden for at anvende magt ved bistand til optagelse af fingeraftryk og personfotografi i forbindelse med asylansøgninger, og for det andet mulig magtanvendelse mod indsatte i forhold til varetagelse af opgaver efter hjemrejseloven. Det anbefales, at det i lovforslaget nærmere præciseres og kvalificeres, hvornår der kan anvendes magt i de pågældende situationer, herunder bl.a. hvornår der kan anvendes magt (indikationsgrundene), hvilke magtmidler, krav om nødvendighed, skånsomhed og proportionalitet mv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har fundet anledning til at præcisere lovforslagets bemærkninger, der knytter sig til kriminalforsorgens bistand til magtanvendelse. Det fremgår således udtrykkeligt af pkt. 2.1.9.3, at kriminalforsorgens magtanvendelse vil skulle opfylde de almindelige betingelser, der gælder for kriminalforsorgens anvendelse af magt over for indsatte efter straffuldbyrdelseslovens § 62. Det betyder bl.a., at magtanvendelsen vil skulle være nødvendig og ikke må gennemføres, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Flygtningenævnet anfører, at nævnet ikke kan tilslutte sig forslaget om, at ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at Flygtningenævnets mundtlige nævnsmøder i konkrete sager skal foregå i udlandet. Nævnet henviser til, at det i lovforslagets bemærkninger er 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, og 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. 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.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.13.2, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at de principielle såvel som de praktiske overvejelser taler for, at Flygtningenævnets sagsbehandling foretages i henhold til den gældende procedure, hvorefter Flygtningenævnets mundtlige nævnsmøder afvikles i Danmark. Det er dog samtidig ministeriets opfattelse, at der bør tilvejebringes mulighed for, at Flygtningenævnets behandling af sager vedrørende udlændinge, der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 1 a, stk. 2, eller er varetægtsfængslede i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i hjemrejseovens § 1 a, stk. 4, vil kunne foregå i udlandet, såfremt der skulle opstå behov herfor. Der er i denne forbindelse lagt vægt på, at det ikke kan afvises, at der ud fra en helhedsvurdering af ressourceforbruget og hensynet til en effektiv afvikling af sagerne i praksis vil opstå behov for, at Flygtningenævnets behandling af sagerne generelt eller i konkrete tilfælde foretages i udlandet. Dette kunne f.eks. være i tilfælde af, at det skulle vise sig vanskeligt at få de pågældende udlændinge bragt midlertidigt til Danmark inden for periode, der er hensigtsmæssig for sagens afvikling eller for en effektivering af en beslutning om udsendelse.

DRC Dansk Flygtningehjælp anfører, at det er afgørende, at alle asylrelaterede samtaler afholdes fysisk. Hvis samtaler afholdes i et fængsel i f.eks. Kosovo, er det desuden vigtigt at være opmærksom på, at der for asylsamtalen skabes trygge og fortrolige rammer. Der opfordres desuden til, at der med lovforslaget sikres mulighed for fysiske samtaler i flere situationer, end blot sager hvor troværdighed er et centralt element. Samtidig opfordres der til, at der 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.

Som det fremgår af pkt. 2.1.16.2 i lovforslagets bemærkninger, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at udlændingemyndighedernes behandling af asylsager vedrørende udlændinge, der afsoner fængselsstraf eller dom til forvaring i Kosovo, vil skulle gennemføres efter en procedure, der svarer til den almindelige asylprocedure, der anvendes i forhold udlændinge, der afsoner fængselsstraf eller dom til forvaring i Danmark. Den almindelige asylprocedure indebærer navnlig, at Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets behandling af asylsager som udgangspunkt gennemføres på mundtlige møder med fysisk tilstedeværelse af ansøgeren. Det bemærkes i denne forbindelse, at det i asylsager har betydning, at myndighederne kan foretage en vurdering af ansøgerens troværdighed, og at det efter ministeriets vurdering vil kunne være vanskeligt at foretage en vurdering af ansøgerens troværdighed via telekommunikation eller lignende kommunikationsmidler. I tilfælde, hvor der er tvivl om ansøgerens troværdighed, vil tvivlen skulle komme ansøgeren til gode.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har fundet anledning til at præcisere bemærkningerne til lovforslagets § 11, nr. 21, således det nærmere beskrives, hvilke særlige forhold der vil kunne begrunde undtagelser til udgangspunktet om, at samtalerne med Dansk Flygtningehjælp ikke afholdes fysisk. Det fremgår således af bemærkningerne, at særlige grunde ligeledes vil kunne foreligge, hvis det vurderes afgørende for en vurdering af sagen, at samtalen afholdes fysisk for at etablere den nødvendige tillid og tryghed mellem ansøgeren og repræsentanten for Dansk Flygtningehjælp, og mødet vil kunne gennemføres uden en u hensigtsmæssig forsinkelse af sagen. Dette vil kunne være i sager, hvor ansøgeren vil have vanskeligt ved at fortælle om sine oplevelser, f.eks. fordi sagen omhandler meget private forhold såsom seksuel orientering eller traumatiske oplevelser som seksuelle overgreb, hadforbrydelser, menneskehandel eller tortur.

For så vidt angår det anførte om, at der i lovforslaget bør indsættes en bemærkning om, at Flygtningenævnets behandling ikke bør ske på skriftligt grundlag, hvis DRC har nedlagt veto mod sagens behandling i åbenbart grundløs-proceduren under henvisning til, at sagen ikke har kunnet oplyses tilstrækkeligt ved telefon- eller videosamtale, skal Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærke, at i henhold til gældende ret vil Flygtningenævnet efter en konkret vurdering kunne henvise den enkelte sag til mundtlig behandling på et nævnsmøde, såfremt der er konkrete holdepunkter for at antage, at Flygtningenævnets behandling af sagen vil føre til en ændret vurdering af udlændingestyrelsens afgørelse. Der er efter Udlændinge- og

Integrationsministeriets opfattelse ikke vægtige grunde, der taler for, at Flygtningeævnet i de anførte tilfælde vil skulle behandle sagerne efter en anden procedure, end hvad der følger af gældende ret i tilfælde, hvor Dansk Flygtningehjælp har nedlagt veto mod sagens behandling i åbenbart grundløs-proceduren.

DRC Dansk Flygtningehjælp anfører desuden, at dømte med f.eks. koso-varisk nationalitet bør modtage særlig rådgivning forud for en afgørelse om at skulle afsone i et fængsel i f.eks. Kosovo. Særligt bør de 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 f.eks. serbere skal afsone i et fængsel i Kosovo.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det med lovforslaget forudsættes, at overførsel af en udlænding til en dansk fængselsplads i Kosovo og behandlingen af den indsatte under afsoningen eller varetægtsfængslingen vil være inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Som det bl.a. fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2.3, vil der desuden være løbende monitorering og kontrol af afsoningsforholdene, ligesom relevante tilsynsorganer forudsættes at få adgang til at føre tilsyn i fængslet. Som det endvidere fremgår af pkt. 2.1.16.1.1 i lovforslagets bemærkninger, vil en ansøgning om asyl blive betragtet som indgivet, såfremt en udlænding på nogen måde giver udtryk for at være i risiko for forfølgelse eller overgreb omfattet af udlændingelovens § 7.

DRC Dansk Flygtningehjælp anfører derudover, at udlændingeloven bør ændres med henblik på at sikre, at Udlændingestyrelsens pligt til at gøre en asylansøger bekendt med adgangen til at sætte sig i kontakt med Dansk Flygtningehjælp også gælder for asylansøgere i et fængsel f.eks. i Kosovo, og bemærker i den forbindelse, at det naturligvis er vigtigt, at asylansøgere har adgang til rådgivning uanset, hvor de opholder sig. Endelig henviser Dansk Flygtningehjælp til, at det bør sikres, at personalet i f.eks. 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 Dansk Flygtningehjælp.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser til, at det af udlændingelovens § 48 a, stk. 3, 1. pkt., fremgår, at såfremt Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om unkladelse af afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, skal udlændingestyrelsen gøre asylansøgeren bekendt med adgangen

til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Det bemærkes, at tilsvarende vil gøre sig gældende for udlændinge, der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 2, eller er varetægtsfængslede i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i hjemrejselovens § 1 a, stk. 4. Som det desuden fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 11, nr. 18, vil den foreslåede ændring af udlændingelovens § 48 a, stk. 3, 2. pkt. medføre, at udlændinge- og integrationsministeren vil kunne fastsætte regler, hvorefter Udlændingestyrelsen forud for en afgørelse om, at en udlændings asylsag skal behandles her i landet, vil skulle gøre asylansøgeren bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, når asylansøgeren afsoner fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 1 a, stk. 2, eller er varetægtsfængslet i henhold til regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i hjemrejselovens § 1 a, stk. 4. Den pågældende vil således blive stillet som en udlænding, der i Danmark befinder sig i en tilsvarende situation. Det forudsættes i øvrigt, at fængslets personale vil være bekendt med de indsattes ret til at indgive ansøgning om asyl og de dertil knyttede rettigheder.

2.11. Udsendelse fra Kosovo

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det synes 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, og om udlændinge der afventer udsendelse. Der er således risiko for, at de overførte indsatte vil komme til at være i fængslet i Kosovo i betydelig længere tid, end hvad der følger af den straffedom, de er idømt i Danmark. Der lægges også 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 anbefales, at det præciseres i lovforslaget, at det efter endt afsoning ikke er muligt at varetægtsfængsle indsatte, der har afsonet deres fængselsstraf i Kosovo og afventer det endelige udfald af deres asylanmodning, i fængslet i Kosovo. De bør i stedet overføres til Danmark, indtil der foreligger en endelig afgørelse i deres asylsag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder. Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget. Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det er op til retten at vurdere, om en udlænding, som har indgivet ansøgning om asyl, og som er udvist ved endelig dom, kan varetægtsfængsles under asylsagsbehandlingen, samt hvor længe en sådan varetægtsfængsling eventuelt kan opretholdes. Dette gælder allerede i dag og vil tilsvarende gælde for udlændinge, der har afsonet i Kosovo.

Varetægtsfængsling efter hjemrejseloven, herunder forholdene under varetægtsfængslingen, vil – på samme måde som afsoning – skulle være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det nærmere præciseres i lovforslaget, hvordan § 16 i hjemrejseloven i praksis vil blive anvendt i Kosovo, herunder brugen af mindre indgribende foranstaltninger.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at der etableres et uafhængigt tilsyn med dansk politis tvangsmæssige ledsagede udsendelse af udlændinge fra fængslet i Kosovo til hjemlandet, og at det sikres, at reglerne i EU's udsendelsesdirektiv, som er gennemført i dansk ret, bliver overholdt i forbindelse med udsendelse fra Kosovo til hjemlandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der er foretaget en justering, således at det nu fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at dele af hjemrejseloven ikke vil finde anvendelse i Kosovo, da reglerne ikke finder anvendelse for udlændinge, der afsoner eller er varetægtsfængslede efter hjemrejseloven. Der henvises til lovforslagets pkt. 2.1.10.3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at Danmark ved implementeringen af udsendelsesdirektivet i dansk ret har udnyttet den skønsmargin, der overlades medlemsstaterne i direktivets artikel 2, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende direktivet på bl.a. udlændinge, som er udvist på grund af kriminalitet. Udsendelsesdirektivet finder således ikke anvendelse for udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet.

Hjemrejselovens § 19 om Folketingets Ombudsmands tilsyn med tvangsmæssige udsendelser er en implementering af udsendelsesdirektivets artikel 8, stk. 6. Folketingets Ombudsmand fører derfor ikke tilsyn med tvangsmæssige udsendelser af udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder i den forbindelse ikke, at den omstændighed, at den ledsagede udsendelse skal ske fra et andet land end Danmark, begrundet etableringen af et uafhængigt tilsyn.

2.12. Sundhedsbehandling i Kosovo

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

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

Sundhedsministeriet er enig i, at der kan foretages reaktive tilsyn. Bemærkningerne til den foreslåede § 1 a, stk. 5, som affattet ved lovforslagets § 1, nr. 2, er derfor rettet i overensstemmelse hermed.

Det fremgår desuden af artikel 19, stk. 3, beslutningen om at overføre en indsat til et sygehus i Danmark træffes efter godkendelse fra institutionslederen. Som det fremgår af pkt. 2.1.2.2 i lovforslagets bemærkninger, vil institutionslederen have en dansk stab under sig bestående af bl.a. sundhedsfagligt personale.

Retslægerådet anfører, at sager, som omhandler en person i dansk/kosovarisk fængsel, og som Retslægerådet eventuelt 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.

Justitsministeriet har noteret sig Retslægerådets bemærkning.

2.13. Domstolsprøvelse

Østre Landsret og **Vestre Landsret** anfører til lovudkastets § 1, nr. 22 og 23, at anordning af mundtlig behandling afspejler, at der i sagen f.eks. 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, 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.

Københavns Byret anfører, at sager om blandt andet strafcelle og nægtelse af prøveløsladelse efter forslaget kan indbringes for Københavns Byret, og at det fremgår af bemærkningerne, 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 mv. ofte være behov for en egentlig bevisvurdering, hvor blandt andet den domfældte og den kosovarske fængselsfunktionær 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 stede 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.

Dommerforeningen bemærker, at de sager, som efter udkastet foreslås behandlet via telekommunikation med billede, er sager, som en domstol allerede har vurderet, har en sådan karakter eller betydning, at der er behov for at høre de involverede parter direkte. Det må formodes, at retten i mange tilfælde vil finde det betænkeligt at afvikle et retsmøde over video i sådanne situationer. Der vil således i blandt andet sager om strafcelle ofte være behov for en egentlig bevisvurdering, hvilken bevisvurdering af retssikkerhedsmæssige grunde ofte må forudsætte personligt fremmøde i retten. Det bemærkes desuden, at det er en judiciel afgørelse, om der skal ske personligt fremmøde i retten.

Justitsministeriet er enig i det anførte om, 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. Det er i øvrigt på baggrund af bemærkninger fra retterne præciseret i pkt. 2.1.8.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at retterne ikke alene bestemmer om retsmødet skal afholdes via anvendelse af telekommunikation med billede, men at det ligeledes er retten, der bestemmer, hvorfra den dømtes advokat og justitsministeren (i praksis Direktoratet for Kriminalforsorgen) skal deltage.

2.14. Databeskyttelseslovgivningen

Datatilsynet bemærker, at det fremgår af den foreslåede § 1 a, stk. 6 (den foreslåede § 1 a, stk. 7 i det fremsatte lovforslag), at databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven finder anvendelse for behandling af personoplysninger i de nævnte fængselsfaciliteter. Tilsynet bemærker i den forbindelse, 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.

Datatilsynet bemærker desuden, at der ved overførsel af personoplysninger til tredjelande, herunder f.eks. Kosovo – ud over sikring af fornødne garantier, jf. artikel 46, stk. 2, litra a, i databeskyttelsesforordningen og § 34, stk. 1, nr. 1, i retshåndhævelsesloven – også skal tages højde for konsekvenserne af EU-Domstolens dom i sagen C-311/18. 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 bemærker endvidere, at det er vigtigt at sikre den nødvendige behandlingssikkerhed ved behandling af personoplysninger 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 personers rettigheder vurderes som høj, foretages en konsekvensanalyse i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 25 og retshåndhævelseslovens § 25, inden behandlingen påbegyndes.

Justitsministeriet har noteret sig Datatilsynets bemærkninger, herunder at brugen af fængslet i Kosovo ikke i praksis må medføre, at de rettigheder, som følger af databeskyttelseslovgivningen, undermineres, og at der skal sikres tilstrækkelig behandlingssikkerhed.

Justitsministeriet har på baggrund af Datatilsynets hørings svar præciseret i lovforslaget, at det er forventningen, at fængslet i Kosovo i konkrete, enkeltstående tilfælde vil kunne få behov for at udveksle personoplysninger med myndigheder i Kosovo, f.eks. med sundhedsmyndigheder i forbindelse med hospitalsindlæggelse af en indsat i Kosovo eller med politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med efterforskning af kriminelle handlinger begået i Kosovo. Det fremgår bl.a. af traktaten, at videregivelse af personoplysninger til andre myndigheder i Kosovo skal ske i overensstemmelse med databeskyttelseslovgivningens regler om bl.a. tredjelandsoverførsler.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der i sådanne tilfælde og efter en konkret vurdering vil kunne videregives personoplysninger til kosovariske myndigheder inden for rammerne af databeskyttelseslovgivningen, herunder databeskyttelsesforordningens artikel 49, stk. 1, litra a, d, e eller f, og retshåndhævelseslovens § 35, stk. 1, nr. 4, hvis videregivelsen f.eks. er nødvendig for sundhedsmyndigheders hospitalsindlæggelse eller politiet og anklagemyndighedens efterforskning af kriminelle handlinger begået i Kosovo.

3. Lovforslagets del om revision af disciplinærstraffesystemet

3.1. Indførelse af nye typer disciplinærstraf

Institut for Menneskerettigheder anfører, at der med indførelsen af nye typer disciplinærstraf i tillæg til de eksisterende disciplinære sanktioner skabes hjemmel til, at en indsat kan blive ikendt en mere alvorlig og intensiv disciplinærstraf, navnlig når de disciplinære sanktioner anvendes i kombination. Dette rejser ifølge instituttet spørgsmål om, hvorvidt en ikendt disciplinærstraf har en sådan intensitet, at der reelt er tale om en strafferetlig sanktion efter artikel 6 i EMRK. Instituttet finder, at det springende punkt i denne vurdering er, om foranstaltningen i væsentlig grad forværrer den indsattes afsoningsvilkår. Instituttet anbefaler, at det i lovforslaget præciseres, hvornår en kombination af sanktioner bliver så intens, at der reelt er tale om en såkaldt strafferetlig sanktion, som skal idømmes af en domstol.

DIGNITY anfører, at de nye disciplinærstraffes overensstemmelse med artikel 8 i EMRK forudsætter, at der i det konkrete tilfælde foretages en grundig og individuel vurdering af, hvorvidt ikendelsen af disciplinærstraffen vil være i strid med artikel 8. Det anbefales, at der i lovforslaget redegøres for forholdet mellem de nye disciplinærstraffe, som vedrører retten til privat- og familieliv.

Forsete, Den Sociale Retshjælps Fond, Juridisk Institut under Syddansk Universitet, Red Barnet og SOS Racisme støtter ikke forslaget om, at det disciplinære system udvides med straffe, der begrænser de indsattes kontakt med omverdenen. Besøg, brevveksling og telefoni er områder, de indsatte har ret til i henhold til straffuldbyrdelseslovens §§ 51-58, og udgang er et vigtigt led i forberedelsen til løsladelsen. Alle er områder, der er vigtige i forbindelse med de indsattes resocialisering. Det anføres desuden bl.a., at systemet bliver uigennemsigtigt, bl.a. fordi der er tale om et system med knap 200 forskellige reaktionskombinationer. Det anføres samtidig, at udvidelsen strider mod Straffelovrådets anbefaling om, at antallet af disciplinærstraffe bør begrænses mest muligt, jf. betænkning nr. 1181/1989. Kravet om gennemsigtighed og lighed vil ikke være muligt at opfylde med så mange reaktionsmuligheder, uanset at der udarbejdet normalreaktionskemaer.

Forsete anbefaler, at et midlertidigt udgangsforbud til uddannelse undtages. Forsete anbefaler endvidere, at det for så vidt angår besøg præciseres, at

besøgsbegrænsningen ikke omfatter besøg fra medarbejdere fra civile organisationer som Røde Kors, High:Five mv. Det fremgår desuden ikke, om begrænsninger i besøg også skal omfatte kontakt til pressen, jf. straffuldbyr-delseslovens § 59.

Røde Kors anfører, at den foreslåede § 69 b lægger op til en midlertidig begrænsning af retten til besøg med undtagelse af besøg fra nærtstående. Opmærksomheden henledes 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 personer med ringe kontakt til omverdenen, og som ikke modtager besøg fra nærtstående, opfordrer Røde Kors til, at besøgsvenner kan sidestilles med nærtstående.

Som det fremgår af punkt 2.2.2.2 i lovforslaget, er det med aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 besluttet, at der skal indføres nye typer af disciplinærstraf, således at kriminalforsorgens reaktionsmuligheder udvides. Indførelsen af de nye typer af disciplinærstraf skal ses i sammenhæng med, at det overordnede formål med revideringen er at sikre en bedre effekt af disciplinærstraffene, og at dette forudsætter, at den indsatte oplever reaktioner, som indebærer tab af privilegier de nødt vil undvære.

Som det fremgår af punkt 2.2.2.3 i lovforslaget, lægges der med lovforslaget op til, at de nye typer af disciplinærstraffe kan ikendes på lige fod med de gældende disciplinærstraffe i form af advarsel, bøde og strafcelle. De fire nye typer af disciplinærstraffe, som det foreslås at indføre, udgør midlertidigt udgangsforbud, midlertidig begrænsning af retten til besøg, midlertidig begrænsning af retten til brevveksling og midlertidig begrænsning af retten til telefoni.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 2.2.3.3, foreslås det endvidere, at der i straffuldbyr-delseslovens § 68 indføres et nyt stk. 5, hvorefter disciplinærstraffen fastsættes under hensyn til bl.a. overtrædelsens art og omfang. Der sigtes herved til, at valget af disciplinærstraf – i overensstemmelse med gældende praksis – skal være proportional med den pågældende forseelse. Den foreslåede bestemmelse vil endvidere skulle sikre, at anvendelse af disciplinærstraffe ikke vil ske i strid med f.eks. artikel 8 i EMRK.

Det er Justitsministeriets vurdering, at afgørelser om disciplinærstraffe, som måtte blive ikendt i medfør af de foreslåede bestemmelser i straffuldbyrdelseslovens §§ 69 a-d, ikke vil være omfattet af anvendelsesområdet for EMRK artikel 6, idet der er tale om foranstaltninger vedrørende fuldbyrdelse af en dom pålagt af en domstol, og idet de foreslåede nye typer disciplinærstraffe ikke vurderes at være af en sådan intensiv karakter, at de vil være omfattet af EMRK artikel 6. Det bemærkes i forhold til sidstnævnte, at det som nævnt med den foreslåede § 68, stk. 5, i straffuldbyrdelsesloven forudsættes, at disciplinærstraffen under alle omstændigheder skal være proportional med den pågældende forseelse, og at det fremgår af de foreslåede bestemmelser i § 69 a, stk. 1, § 69 b, stk. 1, § 69 c, stk. 1, og § 69 d, stk. 1, at varigheden af de fire nye typer af disciplinærstraffe skal fastsættes under hensyn til overtrædelsens art og omfang.

Som det ligeledes fremgår af punkt 2.2.3.2 i lovforslaget, skal det sikres, at det reviderede disciplinærstraffesystem er gennemsigtigt for den indsatte, og at disciplinærstraffene desuden ikendes på lige vilkår mellem de indsatte. Det forudsættes hermed som efter gældende praksis, at de såkaldte normalreaktionskemaer anvendes. Som det fremgår af lovforslagets § 13, stk. 2, foreslås det, at reglerne om det reviderede disciplinærstraffesystem træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse. Baggrunden herfor er bl.a., at der skal være tilstrækkelig tid til at fastsætte normalreaktionerne for overtrædelserne på tværs af kriminalforsorgens institutioner.

Det følger af de foreslåede bestemmelser om nye typer af disciplinærstraffe, at nærtstående er undtaget. Nærtstående vil efter de foreslåede regler primært udgøre familiemedlemmer, således at besøgsvenner ikke vil være omfattet, medmindre en besøgsven efter en konkret vurdering har en sådan tilknytning til en indsat, at den kan ligestilles med familieband.

3.2. Mulighed for at undlade at ikende disciplinærstraf

Institut for Menneskerettigheder finder, at muligheden for at undlade at ikende disciplinærstraf indebærer en yderst snæver mulighed for at understøtte fængselsbetjentenes faglige skøn. Det anbefales, at den foreslåede undtagelsesbestemmelse også vil kunne omfatte overtrædelser af retningslinjerne om grimt sprog og dårlig opførsel, som hidtil har kunnet give en advarsel, en bøde eller en betinget strafcelle.

Juridisk Institut under Syddansk Universitet vurderer, at lovudkastets forslag om indsættelse 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.

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

Den Sociale Retshjælps Fond mener, at der er stor risiko for, at konflikt-niveauet vil stige, hvis man skaber plads til fængselsbetjentenes faglige skøn inden for disciplinærstraffesystemet, før belægget er faldet betydeligt, og antallet af ansatte er steget.

Forsete anfører, at det ikke fremgår, hvem de fængselsbetjente er, der skal ikende sanktioner, herunder om der er tale om særligt uddannede fængselsbetjente (forhørsledere), eller om også den almindelige fængselsbetjent i nogle sager vil kunne ikende sanktioner.

Som det fremgår af punkt 2.2.1.2 i lovforslaget, er aftalepartierne bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 enige om, at der skal sikres bedre mulighed for, at fængselsbetjentene kan udøve deres faglige skøn, således at det bliver muligt i helt særlige tilfælde at fravige det gældende krav om, at der skal ikendes disciplinærstraf i tilfælde af en forseelse.

Lovforslaget lægger op til, at disciplinærstraffesystemet fortsat skal bygge på et princip om nultolerance, og det er derfor efter Justitsministeriets opfattelse nødvendigt at afgrænse bestemmelsen sådan, at den alene finder anvendelse i helt særlige tilfælde. Ministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at udvide bestemmelsens anvendelsesområde.

Det fremgår af punkt 2.2.1.3 i lovforslaget, at det forudsættes, at der alene vil foreligge helt særlige omstændigheder, hvor en undladelse af ikendelse af disciplinærstraf – selv i form af en advarsel – ud fra en faglig vurdering ikke vurderes at være hensigtsmæssigt ud fra et ordens- og sikkerhedsmæssigt hensyn. Som det ligeledes fremgår, er det en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at den pågældende disciplinære forseelse er af beskeden karakter, eksempelvis hvis forseelsen udgør en overtrædelse af rygeforbuddet. Øvrige forseelser, der vurderes at være af beskeden karakter, kan således også være omfattet af bestemmelsen.

Som det fremgår af lovforslagets § 13, stk. 2, foreslås det, at reglerne om det reviderede disciplinærstraffesystem træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse. Baggrunden herfor er bl.a., at fængselspersonalet bliver uddannet til at kunne ikende de nye typer af disciplinærstraffe.

3.3. Justering af varigheden ved ikendelse af strafcelle som disciplinærstraf

Institut for Menneskerettigheder, Forsete, DIGNITY, Det Kriminalpræventive Råd og Dansk Socialrådgiverforening anser det som positivt, at strafcelle i udgangspunktet begrænses til 14 dage. Der er dog bl.a. 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 på over 14 dage. Det anføres desuden bl.a., at muligheden for i særlige tilfælde at ikende strafcelle i mere end 14 dage ikke er nærmere præciseret eller afgrænset udover til at vedrøre grove gentagelsestilfælde, og hvad der findes nødvendigt for at håndtere særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte. Den manglende afgrænsning kan overlade fængselsbetjentene med en ikke uvæsentlig mulighed for fortsat at kunne ikende strafcelle af en varighed på over 14 dage. Det anbefales, at bemærkningerne præciseres.

Amnesty International anfører, at omfattende dokumentation viser, at brugen af tvungen isolation er særdeles skadeligt for menneskers helbred, og at de internationalt anerkendes FN-Mandela-regler tilsiger, at en person højst sidder i tvungen isolation i 14 dage.

SOS Racisme og Forsete anfører, at Danmark bør afskaffe strafcelle, og **Den Sociale Retshjælps Fond** anbefaler, at strafcelle maksimalt kan have varighed af én uge. **Bedsteforældre for Asyl** finder det kritisabelt, at det fortsat er muligt at anvende strafcelle i op til 4 uger.

DIGNITY anbefaler desuden, at lovforslaget præciseres, så strafcelle kun kan anvendes over for grove forseelser, og kun skal anvendes undtagelsesvist.

Juridisk Institut under Syddansk Universitet anfører, at strafcelleanbringelsen kan fuldbyrdes i forlængelse af hinanden, og lovudkastet bør derfor

efterkomme anbefalingen i Mandelareglerne om en såkaldt recoverperiode mellem flere straffefuldbyrdelser.

Justitsministeriet har noteret sig, at en række høringsparter er positive over for den foreslåede ændring, der indebærer, at varigheden af straffecelle som udgangspunkt højst kan være i 14 dage i modsætning til de gældende 4 uger. Derudover indebærer den foreslåede ordning, at straffecelle i særlige tilfælde kan ikendes i tidsrum på over 14 dage, dog højst 4 uger.

Lovforslaget indebærer således samlet set, at varigheden af straffecelleanbringelser lempes, forstået på den måde at længden af straffecelleanbringelser fremadrettet vil være kortere end i dag.

Som det fremgår af punkt 2.2.4.3 i lovforslaget, forstås der ved begrebet "særlige tilfælde", jf. den foreslåede bestemmelse i straffefuldbyrdelseslovens § 70, stk. 2, eksempelvis, at der er tale om grove gentagelsestilfælde, eller hvor ikendelse af straffecelle på mere end 14 dage findes nødvendigt for at håndtere særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte. Det vil afhænge af et konkret skøn, om der er tale om et særligt tilfælde. Udgangspunktet er dog som nævnt, at straffecelle højst kan ikendes i 14 dage.

3.4. Konsekvensordning

Forsete kan ikke støtte forslaget om, at der ved hver tredje forseelse skal ikendes en særlig mærkbare disciplinær sanktion. Der er tale om en nydannelse i det disciplinære system, som strider mod lovforslagets ønske om proportionalitet mellem forseelse og sanktion.

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

Den foreslåede bestemmelse i straffefuldbyrdelseslovens § 68, stk. 6, indebærer, at disciplinærstraffen skal skærpes ved hver tredje forseelse. Bestemmelsen indebærer, at der skal ikendes en mere markant og skærpet sanktion, når en disciplinær forseelse begås hver tredje gang. Det forudsættes dog med bestemmelsen, at den skærpede og markante reaktion i alle tilfælde vil skulle være proportional med den konkrete forseelses karakter. Med bestemmelsen tages der således højde for, at det generelt skal tillægges skærpende

betydning ved udmålingen af disciplinærstraffen, at der gentagne gange begås en disciplinær forseelse.

3.6. Proportionalitet og effekt i disciplinærstraffesystemet

Forsete anfører, at der i udkastet åbnes mulighed for forældelse, således at en tredje forseelse ikke tillægges skærpende betydning, hvis der er gået lang tid, f.eks. flere år mellem forseelserne. En meget stor del af de indsatte afsoner ganske korte domme. En forældelsesfrist på flere år har derfor ingen mening. Ønsker man en progression i det disciplinære system, bør forældelsesfristen ikke være længere, end den almindelige indsatte kan overskue, f.eks. tre måneder.

Justitsministeriet har noteret sig Forsetes bemærkning og har bl.a. på denne baggrund præciseret bemærkningerne til lovforslaget, således at eksemplet om, at der kan være gået flere år mellem forseelserne, er udgået.

Forsete anfører desuden, at 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 således både lukkede og åbne pladser. Forsete anbefaler bl.a. på den baggrund, at der ved udarbejdelse af normalreaktionsskemaerne tages hensyn til de meget store forskelle, der er på indsatte også indenfor de enkelte institutionstyper.

Som det fremgår af punkt 2.2.3.3 i lovforslaget, foreslås det med den foreslåede § 68, stk. 5, i straffuldbyrdelsesloven, at der bl.a. skal lægges vægt på, i hvilken type afsoningsinstitution den indsatte afsoner, når disciplinærstraffen skal fastsættes. Herved sigtes til, at der i valget af type af disciplinærstraf i relevant omfang skal tages hensyn til, i hvilke type afsoningsinstitution den indsatte afsoner, herunder om der er tale om åbent eller lukket fængsel.

Den foreslåede bestemmelse indebærer således, at der skal tages udgangspunkt i den indsatte afsoningssituation, og at der således kan være tilfælde, hvor der skal skelnes, eksempelvis hvis en institution har både åbne og lukkede pladser.

4. Lovforslagets del om udførelse af samfundstjeneste i private virksomheder

Den Sociale Retshjælps Fond og Det Kriminalpræventive Råd bakker op om forslaget om at gøre det muligt at udføre samfundstjeneste i private virksomheder. Det er vigtigt at sikre, at private virksomheder ikke udnytter samfundstjenesten som gratis arbejdskraft, og at der igennem dette forslag dermed ikke sker en konkurrenceforvridning.

Dansk Arbejdsgiverforening tilslutter sig forslaget om at udvide området, hvor der kan etableres steder for samfundstjeneste til også at omfatte privat virksomheder. Det er afgørende, at det fremgår tydeligt af lovforslaget, at de personer, som er i samfundstjeneste i private virksomheder, ikke er i et ansættelsesforhold. I den forbindelse bliver relationen mellem virksomhed og samfundstjenesteyderen parallel til den relation, som virksomhederne kender fra virksomhedspraktikordningen efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Det er samtidig væsentligt, bl.a. for at reducere de administrative omkostninger for virksomhederne, at det bliver gjort tydeligt i lovforslaget, at samfundstjenesteyderne ikke bliver personer, som medgår til opgørelse af bestemmelser om rimelighedskravet og merbeskæftigelseskravet i bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats.

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 samfundstjeneste: at de dømte skal "betale tilbage" ved at udføre samfundsnyttigt arbejde. De eksempler på private virksomheder, der er nævnt i udkastet, 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 samfundstjeneste. Disse bør ikke kunne bruges som begrundelse for en generel udvidelse af samfundstjenesten til at omfatte private personer og virksomheder. Forsete støtter på den baggrund ikke forslaget.

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.

Dansk Socialrådgiverforening anfører, at pladserne til samfundstjeneste ikke må 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 i forhold til 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, at arbejdspladserne overholder kendte regler for arbejdsmiljø og sikkerhed.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 2.3.2 i lovforslaget, oplever kriminalforsorgen udfordringer med at finde det tilstrækkelige antal samfundstjenestesteder, der efter den gældende ordning kan udføres i institutioner og organisationer, som er offentlige, offentligt støttede eller har almennyttige formål. Det er særligt vanskeligt at finde samfundstjenestesteder med mulighed for afvikling i yderperioderne, såsom i aftentimerne og i weekender, hvilket er relevant for dømte, som er i regulært arbejde eller som er under uddannelse.

For dømte, der gerne vil opnå et liv uden kriminalitet, er det centralt at få skabt kontakt til potentielle fremtidige arbejdsgivere. Her kan et samfundstjenestested spille en vigtig rolle.

Som en del af aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 er aftalpartierne enige om, at samfundstjeneste også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder, såfremt den enkelte virksomhed er indstillet på at modtage samfundstjenesteyderen.

De mest oplagte eksempler på arbejdspladser hos private erhvervsvirksomheder, som vil kunne anvendes til samfundstjeneste, er virksomheder eller virksomhedstyper, der tidligere har været kommunale, men som løbende er blevet udliciteret til private, og som desuden tidligere har været samfundstjenestesteder i kriminalforsorgen. Som eksempel kan nævnes køkken- og pedelopgaver på bl.a. plejehjem og institutioner samt medborgerhuse. Flere af disse typer samfundstjenestesteder har traditionelt aftaget et større antal personer, som udfører samfundstjeneste, idet der på flere af disse steder har kunnet tilbydes aften- og weekendarbejde.

Straffelovrådet har i betænkning nr. 1545 fra 2014 om samfundstjeneste m.v. foreslået, at samfundstjeneste også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder. Straffelovrådet lagde i denne forbindelse bl.a. vægt på,

at der ikke er noget strafferetligt eller straffuldbyrdelsesmæssigt til hinder for, at samfundstjeneste afvikles hos private erhvervsvirksomheder.

Straffelovrådet lagde derudover vægt på, at myndighedsansvaret for tilsynet og iværksættelsen af eventuelle sanktioner uændret vil ligge hos kriminalforsorgen, og at den overvågningsrolle, som den private erhvervsvirksomhed i sagens natur vil have i forhold til den dømte, ikke på det principielle plan adskiller sig fra den overvågning, som private arbejdsgivere kan have i forhold til personer, der afsoner en ubetinget fængselsstraf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 2.3.3 i lovforslaget, er det fortsat kriminalforsorgen, der skal udmønte samfundstjenesten, herunder visitere den dømte til et relevant arbejdssted samt føre kontrol og tilsyn med, at afviklingen af samfundstjenesten sker i overensstemmelse med den idømte straf. Det er endvidere kriminalforsorgens opgave at sørge for, at samfundstjenestesteder forinden indstilles og godkendes af De Regionale Arbejdsmarkedsråd, bl.a. med henblik på at der ikke sker forvridning af konkurrencen.

Justitsministeriet har på baggrund af de modtagne hørings svar præciseret, at den dømte ved udførelsen af samfundstjeneste ikke anses som værende i et ansættelsesforhold.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig bemærkningerne fra Den Sociale Retshjælps Fond, Det Kriminalpræventive Råd, Dansk Arbejdsgiverforening, Forsete, HK Stat og Dansk Socialrådgiverforening.

5. Lovforslagets del om øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af gæld for personer pålagt straffesagsomkostninger

Den Sociale Retshjælps Fond, Det Kriminalpræventive Råd og Dansk Socialrådgiverforening bakker op om forslaget om øgede muligheder for gældssanering og eftergivelse af straffesagsomkostninger. Gæld fra bøder og erstatningskrav må ikke være til hinder for gældssaneringen eller eftergivelsen og samtidig anbefales det, at ordningen om bortfald af gæld efter 5 år uden kriminalitet efter løsladelse indføres.

Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Den Sociale Retshjælpsfond, Det Kriminalpræventive Råd og Dansk Socialrådgiverforening.

Justitsministeriet bemærker, at som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 2.4.2, er aftalepartierne bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 alene blevet enige om at ændre reglerne om eftergivelse af gæld og gældssanering, således at gæld i form af straffesagsomkostninger sidestilles med anden gæld. Hensynet er at sikre, at gæld i form af straffesagsomkostninger ikke udgør en væsentlig hindring for de dømte til at tage skridt mod et liv uden kriminalitet. Justitsministeriet bemærker endvidere, at aftalepartierne bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 er blevet enige om, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en model for opkrævningen af straffesagsomkostninger, som tager udgangspunkt i en noget-for-noget-tilgang. Aftalepartierne er enige om, at modellen, der skal udarbejdes, skal sikre, at dømte, der falder inden for målgruppen, og som holder sig kriminalitetsfri i en periode på minimum fem år efter endt afsoning, ikke vil få opkrævet gæld i denne periode. I denne periode vil den manglende opkrævning være betinget af, at der ikke begås ny kriminalitet. Hvis den dømte ikke begår ny kriminalitet i perioden, bortfalder gælden.

6. Lovforslagets del om initiativer til imødegåelse af udeblivelse fra afsoning

Røde Kors anfører, at der foreslås ændringer i bemyndigelsesbestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 53 ved at begrænse den indsattes 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. Opmærksomheden henledes 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 personer med ringe kontakt til omverdenen, og som ikke modtager besøg fra nærtstående, opfordrer Røde Kors til, at besøgsvenner kan sidestilles med nærtstående.

Den Sociale Retshjælps Fond bakker ikke op, da udeblivelsen i mange tilfælde ikke er bevidst. Det anbefales bl.a., at indkaldelsesprocessen nytænkes, så flere dømte rent faktisk modtager information om afsoning.

Som det fremgår af punkt 2.6.2 i lovforslaget, er aftalepartierne bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 enige om, at der skal fastsættes

strammere regler for dem, der uden lovlig grund udebliver fra afsoning. I 2021 udeblev 16,6 pct. af de tilsagte fra afsoning i kriminalforsorgen.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at der er behov for de foreslåede regler.

Det forudsættes, at der i medfør af den foreslåede ændring af straffuldbyrdeslovens § 51 vil blive fastsat regler i besøgsbekendtgørelsen om, at en indsat ikke har ret til at modtage besøg i en periode på op til 3 måneder fra indsættelsen, hvis den indsatte uden lovlig grund er udeblevet fra afsoning, og at det i den forbindelse vil blive fastsat, at begrænsning bl.a. ikke vil omfatte besøg fra den dømtes nærtstående. Nærtstående vil efter de foreslåede regler primært udgøre familiemedlemmer, således at besøgsvenner ikke vil være omfattet, medmindre en besøgsven efter en konkret vurdering har en sådan tilknytning til en indsat, at den kan ligestilles med familieband.

7. Lovforslagets del om udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel

Den Sociale Retshjælps Fond bakker op om at give indsatte mulighed for at blive udstationeret til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel. Det anbefales dog, at lovens ordlyd om ”intensiv overvågning og kontrol” overvejes, da formuleringen bl.a. kan give indtryk af, at målet ikke er resocialisering.

Dansk Socialrådgiverforening er positivt over for forslaget om øget brug af alternative afsoningsformer. Alternativ afsoning sikrer en glidende overgang tilbage til samfundet og øger muligheden for at etablere et liv uden kriminalitet efter endt afsoning, og derfor bør det tilstræbes, at så mange som muligt kan afsone i alternative afsoningsformer. Det er bl.a. 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.

Justitsministeriet har noteret sig Den Sociale Retshjælps Fonds og Dansk Socialrådgiverforenings bemærkninger, men har ikke på den baggrund fundet anledning til at tilpasse lovforslaget.

8. Lovforslagets del om strammere økonomiske vilkår for udvisningsdømte

Institut for Menneskerettigheder 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. Instituttet anbefaler, at lovudkastets del om pligtig sundhedsforsikring for udvisningsdømte præciseres.

Forsete anfører, at det ikke ses klarlagt, hvad det er for en sundhedsbehandling, som forsikringen skal dække, herunder om forsikringen er tænkt at skulle dække sundhedsbehandling i Danmark eller 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.

DIGNITY anbefaler, at forpligtelsen for indsatte i Kosovo til at tegne en sundhedsforsikring revurderes i lyset af diskriminationsforbuddet i EMRK.

Det fremgår af aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, at aftaltpartierne ønsker, at udvisningsdømte indsatte forpligtes til at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling, og at tvangsopsparede midler i den forbindelse anvendes til dækning af forsikringen.

Justitsministeriet udarbejdede på denne baggrund en bemyndigelsesbestemmelse i høringsudkastet af lovforslaget, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte regler om, at det påhviler indsatte, der er udvist af landet ved dom, at tegne en privat sundhedsforsikring, og at tvangsopsparede midler skulle anvendes til dækning heraf.

Bemyndigelsen ville alene blive benyttet til at fastsætte regler om pligt til at tegne sundhedsforsikring for tvangsopsparede midler, hvis det viste sig praktisk muligt at gennemføre en sådan ordning, herunder at der kunne findes udbydere af en sådan sundhedsforsikring, og at der kunne findes en rimelig præmie.

Justitsministeriet har på baggrund af det videre arbejde med initiativet vurderet, at det ikke er muligt at finde udbydere af en sådan forsikring, hvorfor denne del af lovforslaget er udgået.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder, Forsete og DIGNITY.

9. Lovforslagets del om faste løsladelsesdage

Den Sociale Retshjælps Fond bakker op 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. Det anbefales bl.a., at den løsladte som minimum sikres kontanthjælp ved løsladelsesdatoen.

Justitsministeriet har noteret sig Den Sociale Retshjælps Fonds bemærkninger, men har ikke på den baggrund fundet anledning til at tilpasse lovforslaget.

10. Lovforslagets del om skærpelse af straffen for vold mod ansatte i kriminalforsorgens institutioner

Den Sociale Retshjælps Fond bakker ikke op om forslaget om at skærpe straffen for vold mod ansatte i kriminalforsorgens institutioner. Fremfor at fordoble straffen, må man afholde samtaler med de indsatte omkring voldelig adfærd i et fremtidsperspektiv.

Det Kriminalpræventive Råd udtaler, at selvom vold mod kriminalforsorgens ansatte er totalt uacceptabelt, foreligger der ikke dokumentation for, at strafskærpelser virker præventivt.

Kriminalforsorgen oplever en generel forråelse af miljøet i fængslerne, arresterne og udslusningsfængslerne, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved en række alvorlige overfald mod de ansatte. Det går hårdt ud over arbejdsmiljøet, ligesom alt for mange fængselsbetjente udviser symptomer på bl.a. PTSD, angst og stress. Og som det fremgår af aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, er aftalepartierne enige om, at der skal slås hårdt ned på vold begået mod ansatte kriminalforsorgens institutioner.

Justitsministeriet kan derudover henvide til det under punkt 2.10.2 i lovforslaget anførte om, at ansatte i kriminalforsorgens institutioner, der er i løbende kontakt med de indsatte, befinder sig i en særligt udsat situation, hvor der i forbindelse med deres daglige arbejde er risiko for, at der opstår situationer med voldelige ansatte. Bl.a. som følge af de fysiske forhold kan de ansatte ikke nødvendigvis blot fjerne sig fra sådanne voldelige indsatte og på den måde undgå konflikt, når der opstår farlige situationer. Derfor mener Justitsministeriet, at ansatte i kriminalforsorgens institutioner i udpræget grad har behov for et ekstra værn mod den risiko for vold, som deres funktion medfører, og som også er baggrunden for den særlige beskyttelse i straffelovens §§ 119 og 119 b.

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

Justitsministeriet har noteret sig Dansk Socialrådgiverforenings bemærkning og kan i den forbindelse generelt henvide til aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, hvor der bl.a. er taget initiativer på bemandings- og sikkerhedsområdet i kriminalforsorgens institutioner.

11. Lovforslagets del om Politiets Efterretningstjenestes adgang til kriminalforsorgens registre og systemer

Datatilsynet bemærker, at Datatilsynet fører tilsyn med kriminalforsorgens behandling af personoplysninger, mens Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører tilsyn med PET's behandling af personoplysninger. Det fremgår ikke nærmere af udkastet, hvordan PET's 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 PET's adgang til kriminalforsorgens registre og systemer ikke misbruges.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at såfremt hensigten med lovforslaget er, at tilsynet skal føre kontrol med PET's indhentning af oplysninger fra kriminalforsorgens systemer og registre efter den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 66 b, stk. 2, finder tilsynet det

hensigtsmæssigt, at lovforslaget præciseres, så det klart fremgår, at tilsynet skal føre kontrol med PET's indhentning efter bestemmelsen.

Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Datatilsynet og Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Hvad angår bemærkningerne fra Datatilsynet om afgrænsning af relevante systemer forudsættes det bl.a. med ordningen, at PET's direkte elektroniske adgang så vidt muligt forudsættes afgrænset til søgninger på bestemte personer eller persongrupper, der er fastsat på forhånd efter aftale mellem PET og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Endvidere forudsættes det, at der i fornødent omfang føres kontrol med de elektroniske søgninger, som de pågældende PET-medarbejdere foretager. PET's adgang vil herudover blive afgrænset således, at det alene vil være få medarbejdere hos PET, som f.eks. forbindelsesofficerer fra PET eller lignende, der får direkte elektronisk adgang til kriminalforsorgens registre og systemer med henblik på at kunne fremsøge oplysninger om de relevante persongrupper og videregive disse internt i PET. Øvrige medarbejdere hos PET – udover forbindelsesofficeren eller lignende – vil således ikke i medfør af bestemmelsen kunne tildeles direkte elektronisk adgang til kriminalforsorgens registre og systemer.

Hvad angår bemærkningerne fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne, har Justitsministeriet i lovforslagets pkt. 2.12.3 præciseret, at kapitel 2 i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) finder anvendelse for indhentning af oplysninger efter § 66 b, stk. 2, 1. pkt. Samtidig er det præciseret, at bestemmelsen i § 66 b, stk. 2, indebærer, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan føre kontrol med PET's behandling af oplysninger efter den foreslåede bestemmelse, da kriminalforsorgens videregivelse af oplysningerne er omfattet af PET-lovens § 4, jf. PET-lovens § 18. Endelig er det præciseret, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne til brug for dette tilsyn 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 foreslåede bestemmelse.

12. Lovforslagets del om afskaffelse af danskbonus for selvforsørgede udlændinge

DRC Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at det er hensigtsmæssigt at opheve muligheden for at ansøge om danskbonus for selvforsørgede flygtninge og familiesammenførte efter integrationsloven. Alle selvforsørgende flygtninge og familiesammenførte bør i stedet få mulighed for at søge om

danskbonus efter integrationsloven, uanset om de består Prøve i Dansk 1, 2 eller 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det af aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 fremgår, at initiativet om at afskaffe bonussen for at gennemføre danskuddannelse for selvforsørgede udlændinge medfører et finansieringsbidrag, der medgår til finansieringen af aftalen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at forslaget om at afskaffe danskbonus for selvforsørgede udlændinge også skal ses i lyset af, at der også uden muligheden for at opnå en bonus for at lære dansk på et vist niveau vurderes at være et stort incitament for selvforsørgede udlændinge til at lære dansk. Der henvises til lovforslagets pkt. 2.13.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring den 3. marts 2022, indeholder det fremsatte lovforslag navnlig følgende indholdsmæssige ændringer:

- Der er tilføjet en ny foreslået § 75 b i straffuldbydelsesloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 20, hvorefter justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bl.a. kan beslutte, at en person, som afsoner fængselsstraf eller dom til forvaring i medfør af § 1 a, stk. 2, skal overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.
- Der er i den foreslåede § 1 a, indsat nye stykker (stk. 9 og 10), der regulerer Folketingets Ombudsmands tilsyn med den danske forvaltningsmyndighed, som udøves i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2.
- Den foreslåede ændring af straffuldbydelseslovens § 42, stk. 6, i høringsudkastet af lovforslaget, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte regler om, at det påhviler indsatte, der er udvist af landet ved dom, at tegne en privat sundhedsforsikring, og at tvangsopsparede midler skulle anvendes til dækning heraf, er udgået af lovforslaget.

- Der er indsat en række forslag til ændringer i udlændingeloven og hjemrejseloven med henblik på at skabe det retlige grundlag for, at varetægtsfængslede efter hjemrejseloven kan anbringes i fængslet i Kosovo.

Herudover er der i det fremsatte lovforslag foretaget præciseringer og ændringer af lovteknisk karakter.