

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Retsudvalget (REU), Folketinget
Christiansborg
1240 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/01241-1

5. MAJ 2022

SUPPLERENDE HØRINGSSVAR TIL LEJE AF FÆNGSELSPLADSER I UDLANDET (L180)

Folketinget skal fredag d. 6. maj 2022 førstebehandle lovforslaget om bl.a. leje af et fængsel i Kosovo, som justitsministeren fremsatte d. 27. april 2022 (L180. 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.).

Institut for Menneskerettigheder har tidligere fremsat bemærkninger til lovudkastet om leje af fængselspladser i Kosovo, som Justitsministeriet sendte i høring den 3. marts 2022, som ligger til grund for det nuværende lovforslag (L180) til Justitsministeriet.¹

Instituttet fremhævede i høringssvaret, at beslutningen om at overføre 300 udvisningsdømte indsatte fra Danmark til et lejet fængsel i Kosovo er et nybrud i dansk og europæisk kontekst, fordi Kosovo ikke er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's menneskerettighedskonventioner. I den forbindelse understregede instituttet at leje af fængselspladser i Kosovo rejser en række komplekse menneske- og folkeretlige spørgsmål, som nøje bør afklares inden ordningen etableres.

Instituttet skal fremme og beskytte menneskerettighederne, blandt andet ved at rådgive regering, Folketing og andre offentlige myndigheder. Instituttet ønsker derfor med dette brev at fremhæve nogle konkrete elementer i lovudkastet, som rejser særlige problemer.

Instituttet har følgende kommentarer til det fremsatte lovforslag (L180).

¹Institut for Menneskerettigheder, høringssvar 24. marts 2022, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/leje-faengselspladser-udlandet>

2. JUSTITSMINISTERIETS ÆNDRINGER OG PRÆCISERINGER I DET FREMSATTE LOVFORSLAG

Institut for Menneskerettigheder konstaterer indledningsvist, at en række af de spørgsmål og anbefalinger som instituttet – og andre høringsparter – har rejst i høringsprocessen er blevet adresseret i det fremsatte lovforslag og i Justitsministeriets høringsnotat af 27. april 2022.² Der er foretaget en række præciseringer i det fremsatte lovforslag med henblik på at sikre, at ordningen er i overensstemmelse med Danmarks folke- og menneskeretlige forpligtelser. Det drejer sig bl.a. om følgende områder:

- Traktaten mellem Danmark og Kosovo er vedlagt som bilag til det fremsatte lovforslag, så Folketingets partier – og offentligheden – får mulighed for at forholde sig hertil.
- Det er præciseret i lovbemærkningerne, hvornår stater, herunder Danmark, er forpligtet til at foretage en effektiv uafhængig undersøgelse ved mistanke om tortur mv. mod indsatte i fængslet.
- Det er præciseret i traktaten og i lovforslaget, at institutionslederen og dansk personale kan deltage som observatører, når kosovarisk transportbetjente transporterer overførte indsatte i Kosovo, herunder fra lufthavn og til fængslet og ved hospitalsbesøg.
- Det er ligeledes præciseret i lovbemærkningerne, at der ”forudsættes hyppig deltagelse af danske observatører”, når overførte udlændinge – der har afsonet deres straf i Kosovo – skal transporteres fra fængslet i Kosovo til lufthavn i Kosovo med henblik på udsendelse til deres hjemland. Dansk politi er ansvarlig for selve udsendelsen fra lufthavn i Kosovo til hjemland.
- Det præciseres i lovforslaget, at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og andre relevante myndigheder vil udarbejde retningslinjer for institutionslederens forpligtelse til at påse, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, når indsatte befinder sig uden for fængslet i Kosovo fx under transport eller hospitalsbehandling, herunder indholdet af forpligtelserne. *Instituttet anbefaler*, at de nævnte retningslinjer sendes i ekstern høring, når de foreligger.
- Der foreslås indsat en hjemmel i straffuldbyrdsloven til, at Justitsministeriet kan bestemme, at en indsat der begår kriminalitet mv. i fængslet i Kosovo kan overføres til kosovariske myndigheder med henblik på strafforfølgelse eller fuldbyrdelse, jf. den foreslåede § 75 b. Og det præciseres i den foreslåede bestemmelse, at det ikke kan ske, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale

² Justitsministeriet, kommenteret høringsoversigt til L180, tilgængelig på:
<https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L180/bilag/1/2565239.pdf>

forpligtelser. *Instituttet anbefaler*, at det nærmere beskrives i lovbemærkninger, hvordan dette sikres i praksis, herunder prøvelsesmulighederne bl.a. ved de danske domstole.

- Det præciseres i lovbemærkningerne, under hvilke betingelser kriminalforsorgen kan anvende magt ifm. bistand til asylbehandlingen.
- Det er præciseret i lovbemærkningerne, at dele af hjemrejseloven ikke finder anvendelse i Kosovo, bl.a. ift. udlændinge, der afsoner eller er varetægtsfængslede efter hjemrejseloven.
- Folketingets Ombudsmands kompetence til at inspicere fængslet er blevet afklaret og præciseret.

Institut for Menneskerettigheder kan tilslutte sig de foretagne præciseringer og finder det positivt, at det klart og eksplicit fremgår af lovforslaget, at de overførte indsatte menneskerettigheder skal respekteres og sikres både i og uden for det lejede fængsel i Kosovo.

3. FORSLAG TIL PRÆCISERINGER I DET FREMSATTE LOVFORSLAG

Det er dog fortsat institut for Menneskerettigheders opfattelse, at lovforslaget på væsentlige punkter er uklart. Institut for Menneskerettigheder henviser til instituttets høringsvar af 24. marts 2022.

Instituttet vil særligt fremhæve følgende forhold:

3.1. VIDTGÅENDE BEMYNDIGELSE TIL MINISTEREN

Efter instituttets opfattelse overlader lovforslaget fortsat en meget stor bemyndigelse til ministeren til at fastsætte hvilke danske regler, der skal finde anvendelse i og uden for fængslet. De nærmere vilkår og forhold de overførte indsatte vil være underlagt i Kosovo er således ikke fastsat i lovforslaget. Det afhænger af, hvilke danske regler de relevante ministre efterfølgende vælger at sætte i kraft.

Ved etablering af en sådan ordning – der er et nybrud i dansk ret med vidtrækkende konsekvenser for de indsatte og for den danske stat – bør det efter instituttets opfattelse som det klare udgangspunkt være lovgivningsmagten og ikke ministeren, der fastsætter den retlige regulering.

Instituttet bemærker, at det udtrykkeligt fremgår af det norske Justitsdepartement lovforslag om leje af et fængsel i Holland, hvilke specifikke regler ("§§ 4, 7, 8 første ledd og 27") i den norske straffuldbyrdslov, som den norske justitsminister bemyndiges til at fravige, hvis det er nødvendigt. Ligesom det klart fremgår af det norske

lovforslag, hvilke regler på sundhedsområdet, der finder anvendelse. Der henvises til instituttet høringsvar af 24. marts 2022.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet begrænser og præciserer bemyndigelsesbestemmelserne i lovforslaget således, at det direkte anføres i lovforslaget, hvilke specifikke regler i straffuldbyrdelsesloven, som justitsministeren er bemyndiget til at fravige og hvilke regler på sundhedsområdet, der finder anvendelse i fængslet.

3.2. EMRK-JURISDIKTION UDEN FOR FÆNGSLET

Danmark skal sikre, at der ikke sker brud på de overførte indsatte menneskerettigheder efter fx EMRK, hvis de efter overførsel til Kosovo fortsat befinder sig under dansk menneskeretlig jurisdiktion, jf. artikel 1 i EMRK og instituttets høringsvar af 24. marts 2022.

Derfor er spørgsmålet om dansk EMRK-jurisdiktion af afgørende betydning.

De overførte indsatte, der befinder sig i det dansk lejede fængsel i Kosovo, vil være dansk EMRK-jurisdiktion. Det er mere tvivlsomt, om overførte indsatte, der befinder sig uden for fængslet, er under dansk EMRK-jurisdiktion.

For så vidt angår overførte indsatte, der befinder sig uden for det danske fængsel, anfører Justitsministeriet i høringsnotat (s. 22), at det ikke er muligt på forhånd, at foretage en udtømmende afgrænsning af EMRK-jurisdiktion, idet de beror på en konkret vurdering i sidste instans af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Justitsministeriet anfører imidlertid:

“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.”

Der er, som det også fremgår af svaret fra Justitsministeriet, betydelig tvivl om, hvorvidt overførte indsatte, der befinder sig uden for fængslet i Kosovo, vil være under dansk EMRK-jurisdiktion.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at dansk personale altid medvirker og udøver kontrol og myndighed over indsatte, når de befinder sig uden for fængslet i Kosovo, herunder under transport og hospitalsophold. Dermed sikres dansk EMRK-jurisdiktion, samt at de indsatte behandles i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

3.3. FORBUDET MOD TORTUR OG EFTERFORSKNING AF TORTUR MV. I KOSOVO

Det fremgår af traktat og lovforslag, at det vil være kosovarisk politi og anklagemyndighed, der skal efterforske og retsforfølge mistanke om evt. tortur og ulovlig magtanvendelse mv. begået af kosovariske fængselsbetjente mod de indsatte i det dansk kontrollerede fængsel.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at Danmark har pligt til selv at foretage en effektiv undersøgelse af en rimeligt begrundet klage om tortur mv. begået mod indsatte under dansk EMRK-jurisdiktion, herunder i fængslet i Kosovo.

Derfor forekommer det efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse problematisk, at efterforskning mv. i fængslet overlades til kosovarisk politi.

Instituttet tillægger det i den forbindelse også vægt, at kosovarisk politi mv. ikke er forpligtet af EMRK eller andre menneskerettighedskonventioner, idet Kosovo ikke er medlem af FN og Europarådet, samt at såvel nationale som internationale monitoreringsorganer rapporterer om, at kosovarisk politi anvender tortur og anden artikel 3-stridig behandling under efterforskningen. Ligesom klager over kosovariske politifolk ikke bliver undersøgt af et uafhængigt og effektivt organ.

Samlet set kan efter instituttets vurdering rejses betydelig tvivl om, hvorvidt en mistanke om tortur og ulovlig magtanvendelse mv. i fængslet vil blive effektivt efterforsket og straffet som påkrævet efter bl.a. EMRK og FN's Torturkonvention. Der henvises til instituttets høringsvar af 24. marts 2022.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler, at en rimeligt begrundet mistanke om at overførte indsatte har været udsat for tortur eller anden behandling i strid med artikel 3 i EMRK gennemføres af danske myndighedspersoner, herunder dansk politi.

3.4. HVEM ER ANSVARLIG FOR MAGTANVENDELSE I FÆNGSLET

Det fremstår efter instituttets opfattelse ikke helt klart af traktaten mellem Danmark og Kosovo, der er bilagt lovforslaget, hvem der konkret træffer beslutning om brug af magt og sikringsmidler i fængslet. Er det den danske institutionsleder eller den kosovariske administrative chef?

Det fremgår således af artikel 13, stk. 4, i traktaten, at det er den danske "institutionsleder, der *godkender og er ansvarlig for brug af direkte magtanvendelse over for indsatte, herunder brug af sikringsmidler.*"

Modsat fremgår det af artikel 14, stk. 1, litra c, i traktaten, at det er den kosovariske administrative chef der *"beordrer brug af magt for at opfylde traktatens formål."*

Det er vigtigt, at der fuldstændig klarhed over, hvem der kan godkende brug af magt og sikringsmidler i fængslet. Efter instituttets opfattelse bør der som udgangspunkt kun kunne anvendes magt og sikringsmidler i fængslet, når det er godkendt og monitoreret af den danske institutionsleder eller af bemyndiget dansk personel.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovforslaget, at der kun kan anvendes magt og sikringsmidler i fængslet, når det er godkendt af den danske institutionsleder. Medmindre der er tale om en umiddelbar selvforsvarssituation.

3.5. GÆLDER EMRK-INKORPORERINGSLOVEN I FÆNGSLET I KOSOVO?

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporeret i dansk ret. Det betyder, at konventionen gælder i Danmark på samme måde og på samme niveau som en dansk lov. Således er konventionen umiddelbart anvendelig for de retsanvendende myndigheder i Danmark, herunder de danske domstole.

Modsat er ikke-inkorporerede menneskerettighedskonventioner, herunder en række af FN's menneskerettighedskonventioner, ikke direkte anvendelige ved de danske domstole mv.

Det antages dog, at dansk ret så vidt muligt skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med folkeretlige forpligtelser, herunder EMRK, så der ikke sker folkeretsbrud. Det kan ske via de såkaldte formodnings-, fortolknings- og instruktionsregler.

Det fremgår af den danske inkorporeringslov fra 1992, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og en række Protokoller hertil *"gælder her i landet"*.

Den nærmere forståelse og rækkevidde af *"gælder her i landet"* er ikke præciseret i forarbejderne til inkorporeringsloven eller – eller vidt ses – i efterfølgende praksis ved de danske domstole.

Der kan således rejses spørgsmål ved, om EMRK også er direkte anvendelig, når danske myndigheder agerer uden for Danmarks grænser, herunder i fængslet i Kosovo. Eller om de danske domstole og andre retsanvendende danske myndigheder kun kan inddrage og evt. lægge vægt på EMRK iht. fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet nærmere redegør for om inkorporeringsloven også omfatter ekstraterritoriale situationer som fængslet i Kosovo, og om EMRK dermed er direkte anvendelig ved de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

3.6. MONITORERING

Overførsel af indsatte til afsoning i et lejet fængsel i Kosovo rejser som nævnt en række komplekse folke- og menneskeretlige spørgsmål. Når de retlige rammer er på plads, herunder i traktaten og i dansk ret, er det helt afgørende, at det sikres, at de retlige rammer også overholdes og sikres i praksis. Klare retlige rammer er i sagens natur intet værd, hvis ikke de efterleves i praksis.

Det er derfor afgørende, at der er en tæt og løbende dansk monitorering af forholdene for de overførte indsatte i og uden for fængslet i Kosovo.

Instituttet bemærker, at det grundlæggende er regeringens og myndighedernes ansvar, at forholdene for det overførte indsatte lever op til Danmarks menneskeretlige forpligtelser, herunder at monitorere at det er tilfældet. Et uafhængigt monitoreringsorgan som Folketingets Ombudsmand kan supplere – men ikke erstatte – de danske myndigheders løbende monitorering af forholdene.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet nøje beskriver, hvordan de danske myndigheder i vil monitorere og sikre, at de retlige rammer overholdes i praksis, herunder om Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet og andre relevante ministerier selv regelmæssigt vil besøge fængslet og monitorere forholdene.

Institut for Menneskerettigheder står selvfølgelig til rådighed for yderligere dialog mv. om lovforslaget.

Med venlig hilsen

Louise Holck
DIREKTØR

Peter Vedel Kessing
SENIORFORSKER