

Justitsministeriet

Slotsholmsgade 10

1216 København K

E-mail: straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk,
kera@jm.dk, mir@jm.dk og maha@jm.dk

København, den 31. marts 2022

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

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

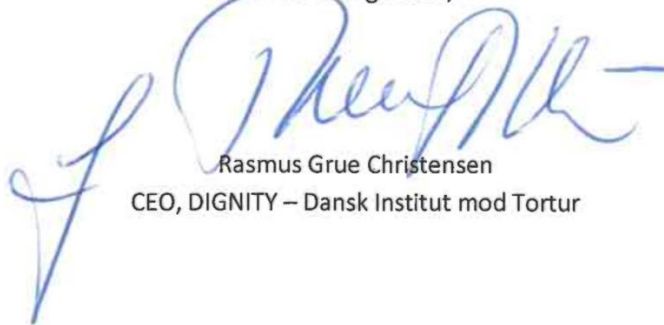
Vores bemærkninger er begrænset til den del af lovforslaget, som falder indenfor DIGNITY's mandat og ekspertise:

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

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

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen,



Rasmus Grue Christensen
CEO, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

DIGNITY

Dansk Institut Mod Tortur
Bryggervangen 55
2100 København Ø

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

info@dignity.dk
www.dignity.dk

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

Danske Bank Nr.
4183-4310821209

DIGNITY's hørings svar

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

Indholdsfortegnelse

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

Indledende bemærkninger

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

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

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

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

1.1. Retsgrundlag

1.1.1. Lovgrundlaget

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

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

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

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

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

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

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

¹ Lovudkastets almindelige bemærkninger, side 42.

² Lovforslagetsspecielle bemærkninger, side 177.

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

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

1.1.2. Traktatgrundlaget

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

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

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

I forbindelse med Norges leje af fængselspladser i Holland blev der ligeledes indgået en traktat⁴ mellem de to stater, hvor en række af de ovennævnte forhold var reguleret. Traktatudkastet blev forelagt Norges Storting i forbindelse med dets behandling af lovforslag om ændring af straffuldbyrdelsesloven.⁵

³ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 23-25.

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

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

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

1.2. Jurisdiktion

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

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

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

⁶ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 97.

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

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

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

¹⁰ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 97-98.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1.3 side 25-26.

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

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

1.3. Kosovos folkeretlige status

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

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

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

1.4. Personer omfattet af lovforslaget

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

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

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

¹⁷ FN's torturkonvention artikel 19.

¹⁸ Det følger af Kosovos forfatning, artikel 22, [Microsoft Word - Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.doc \(rks-gov.net\)](#)

1.5. Erfaringer fra den norske model

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

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

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

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

1.6. Forbuddet mod tortur og anden umenneskelig behandling mv.

1.6.1. Forbuddet mod tortur mv.

Det fremgår af lovforslaget, at Danmark vil være bundet af forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling i EMRK artikel 3.²¹ Danmark vil således være ansvarlig for, at de udvisningsdømte straffafsonere ikke udsættes for behandling i strid med ovennævnte forbud. Det indebærer ikke alene

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

²⁰ Ibid, side 8.

²¹ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

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

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

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

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

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

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

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

²³ *Report to the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) on the visit to Kosovo* carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 16 October 2020, Strasbourg, 23 September 2021, side 31, para. 67, [1680a3ea32 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/torture/20210923_20210923_0001.pdf)*

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

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

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

1.6.2. Forebyggelse af tortur m.m.

FN's Torturkonvention forpligter medlemsstaterne til at forebygge tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling mv., jf. UNCAT artikel 2 og 16.²⁵ Da Danmark ifølge lovforslaget vil have jurisdiktion over fængslet i Kosovo, har Danmark en positiv forpligtelse til at sørge for, at afsoningen finder sted under forhold, der er i overensstemmelse med kravene i EMRK og FN's Torturkonvention. Dette indebærer, at danske myndigheder skal træffe virkningsfulde lovgivningsmæssige-, administrative-, juridiske-, og andre foranstaltninger for at forebygge umenneskelig og nedværdigende behandling.

Undervisning og træning af fængselspersonalet

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

²⁴ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

²⁵ EMRK artikel 3 og Torturkonventionens artikel 1, 2 og 16.

²⁶ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 24.

²⁷ Jf. også FN's torturkonventions artikel 10.

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

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

Meningsfulde aktiviteter

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

Trods disse internationale standarder lægger lovforslaget op til, at de udvisningsdømte (ligesom udvisningsdømte i fængsler i Danmark) *ikke* kan være beskæftiget ved uddannelse, undervisning eller programvirksomhed, med mindre særlige forhold taler for det. Dette følger allerede af straffuldbyrdelseslovens § 38, stk. 2.²⁹

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

1.6.3. Efterforskning og retsforfølgning

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

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

²⁹ Lovforslagets almindelige bemærkninger side 41.

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

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

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

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

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

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

³⁰ Torturkonventionens artikel 12, også jf. artikel 16.

³¹ Torturkonventionens artikel 13, også jf. artikel 16.

³² EMD, *Assenov and Others v. Bulgaria*, 1998, para. 102; *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* [GC], 2012, para. 182. Se nærmere, [Guide on Article 3 - Prohibition of torture \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/domestic/Article3/Article3_PDF.pdf)

³³ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 99.

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

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

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

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

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

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

1.7. Retten til privatliv- og familiev

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

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

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

³⁷ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 44, og side 100.

³⁸ Straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1.

³⁹ Kjølbros, side 1005.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.4.3.1, side 45.

1.8. Forbuddet mod diskrimination

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

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

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

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

1.9. Sundhedsbetjeningen

1.9.1. Betaling for sundhedsydelser

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

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

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

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

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

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

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

1.9.2. Obligatorisk sundhedsforsikring

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

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

1.9.3. Behandlingssted

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

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

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

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

1.9.4. Sundhedsfagligt tilsyn

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

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

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

1.9.5. Overførsel af personoplysninger

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

1.10. Forvaltningslovens betydning ifm. afgørelsen om overførsel

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

⁴⁴ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 44.

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

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

1.11. Uafhængig monitorering af forholdene for de udvisningsdømte

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

Det vil kræve, at Ombudsmandens beføjelser i henhold til Ombudsmandsloven og Tillægsprotokollen til FNs torturkonvention⁴⁶ gælder fuldt ud. Det indebærer blandt andet, at han skal have mulighed for at gennemføre uvarslede tilsyn, have adgang til samtlige faciliteter i fængslet og al dokumentation samt have mulighed for at gennemføre fortrolige interviews med indsatte og ansatte.

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

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

⁴⁵ Lovforslagets almindelige bemærkninger, side 22.

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

⁴⁷ Ibid, side 8.

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

---O---

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

Del 2. Revision af disciplinærstraffesystemet

Overordnet er DIGNITY meget positiv overfor ønsket om at revidere det danske disciplinærstraffesystem og at begrænse brugen af strafcelle.⁴⁸ Dette er helt på linje med praktikerudvalgets anbefalinger og anbefalinger fra internationale komitéer, herunder FN's Komité mod Tortur⁴⁹ og Europarådets Komité for forebyggelse af tortur (CPT).⁵⁰

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

2.1. Regulering af de gældende regler om brugen af strafcelle

2.1.1. Længden af straffecelleanbringelse

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

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

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

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

⁵¹ Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.4.2., side 116.

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

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

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

FN's Torturkomité,⁵⁵ CPT⁵⁶ og Mandela-reglerne⁵⁷ fastslår grundet de væsentlige sundhedsmæssige konsekvenser af strafcelle, at den *absolutte* grænse skal være 14 dage, samt at dette skal gælde *undtagelsesfrit*.

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

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

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

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

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

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

⁵⁷ Mandela-reglernes regel 43, stk. 1 og regel 44.

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

2.1.2. Anvendelse af proportionalitetsprincip

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

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

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

2.2. Nye disciplinærstraffe

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

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

⁵⁸ Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.1.2., side 104.

⁵⁹ Praktikerudvalgets rapport side 33.

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

Mandela-reglernes regel 58, stk. 1. Derudover fastslår princippet om resocialisering, at det er Kriminalforsorgens hovedopgave at hjælpe og støtte de indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 3.⁶¹

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

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

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

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

⁶¹ Kriminalforsorgens Principprogram (2008).

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

⁶³ Kjølbros, side 1005.

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

⁶⁵ Mandela-reglernes regel 58 og De Europæiske Fængselsreglers regel 24.5. Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020. Se også Rule 24.1 Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organisations and to receive visits from these persons. Se også det tidligere refererede høringsvar vedrørende indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder (bilag 1).

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

2.3. Indførelse af ”konsekvensordningen”

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

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

Bilag

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

⁶⁶ Lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.2., side 110.

⁶⁷ *ibid.*