



København, den 31. marts 2022

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

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

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

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

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

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

### **Amnesty Internationals overordnede bemærkninger til aftalen**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Amnesty Internationals anbefalinger:**

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

**Amnesty International, 31. marts 2022**

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

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

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

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

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