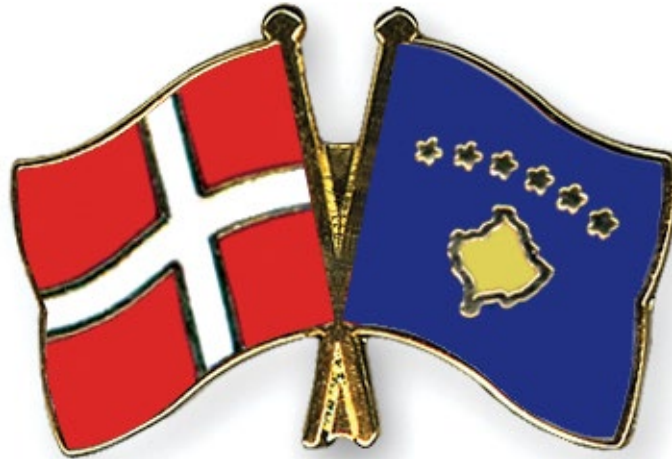


Leje af fængselspladser i Kosovo: En komparativ tilgang

Renting Prison Cells in Kosovo: A Comparative Approach



af **ILIRIAN KRASNIQI**

Afhandlingens formål er at undersøge, hvordan Danmarks planer om at sende udvisningsdømte indsatte til afsoning i et fængsel i Kosovo påvirker de indsattes rettigheder sammenlignet med afsoning i Danmark.

Afhandlingens første del redegør for baggrunden for planerne om at leje fængselspladser i Kosovo, herunder Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen, erfaringer med transnationale fængsler i Europa samt den historiske baggrund for Kosovo som stat og udviklingen af KCS. Del I konkluderer, at Kosovo er velegnet som modtagerland på grund af deres kapacitet og internationale støtte.

Del II analyserer det juridiske grundlag for aftalen mellem Danmark og Kosovo, de nødvendige lovændringer i Danmark, herunder lovforslag L180, og de væsentlige elementer i den bilaterale traktat mellem parterne. Der lægges særligt vægt på ændringer i straffuldbyrdelsesloven.

Del III indeholder en komparativ analyse af de indsattes rettigheder ved afsoning i Danmark, sammenlignet med afsoning i Kosovo (Gjilan). Afhandlingen konkluderer, at de danske indsatte i Gjilan står over for begrænset adgang til fysiske besøg fra deres nærmeste og risiko for behandling i strid med EMRK Art. 3 ved overdragelse til Kosovo for at fuldbyrde en kosovarisk fængselsstraf. Den retssociologiske analyse antyder, at disse forskelle kan forværre marginalisering og stigmatisering af netop de udvisningsdømte indsatte.

Afhandlingens del IV diskuterer også de potentielle skjulte politiske motiver bag planerne, herunder at fremvise en hård politik over for udlændinge i overensstemmelse med Danmarks stramme udlændingepolitik. Konklusionen er, at de udvisningsdømte indsatte kan betragtes som vores moderne syndebukke. Ved at sende dem til afsoning i Kosovo sikrer Danmark, at deres fængselsstraf opleves som en reel og ubarmhjertig straf.

Forord

Denne afhandling har stor personlig betydning for mig, da jeg selv er andengenerationsindvandrer fra Kosovo. Selvom jeg er født og opvokset i Danmark, har jeg altid haft stærke bånd til Kosovo, og at kunne udforske et samarbejde mellem de to lande, der begge står mit hjerte nær, har været en spændende rejse. Det har givet mig mulighed for at forene de to verdener og det var en påmindelse om, hvor meget mine rødder faktisk betyder for mig.

Det viste sig dog at være en kamp at indhente relevante oplysninger fra myndighederne. Der hersker stadig en vis grad af hemmelighed omkring planerne, og mine anmodninger om aktindsigt blev afvist med henvisning til væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser. De faglige udfordringer kombineret med nogle personlige udfordringer har gjort de seneste måneder svære for mig.

I denne tid har min familie og mine tætte venner været min faste støtte. Deres uendelige kærlighed og opbakning har givet mig styrken til at fortsætte, selv når det har følt uoverkommeligt. Jeg er evigt taknemmelig for jer alle.

Endelig vil jeg gerne takke min vejleder Bettina Lemann Kristiansen for hendes vejledning og støtte.



Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	
FORKORTELSESLISTE	
1. INDLEDNING.....	5
1.1 EMNEINTRODUKTION	5
1.2 PROBLEMFOMULERING OG AFGRÆNSNING	5
1.3 AFHANDLINGENS STRUKTUR	6
2. METODE OG TEORI.....	7
2.1 METODISKE UDFORDRINGER	7
2.2 RETSDOGMATISK METODE.....	7
2.3 RETSSOCIOLOGISK METODE.....	7
DEL I	
3. BAGGRUNDEN FOR KOSOVO-AFTALEN.....	8
3.1 FLERÅRSAFTALEN OM KRIMINALFORSORGENS ØKONOMI 2022 – 2025	8
3.2 TRANSNATIONALE FÆNGSLER I EUROPA	9
3.2.1 <i>Belgien og Holland (Tilburg)</i>	9
3.2.2 <i>Norge og Holland (Norderhavnen)</i>	9
3.3 GJILAN DETENTION FACILITY	10

4.	KOSOVO	11
4.1	HISTORISK BAGGRUND.....	11
4.2	KOSOVO CORRECTIONAL SERVICE.....	12
4.2.1	<i>Det juridisk grundlag</i>	13
4.2.2	<i>Opbygningen af KCS</i>	13
4.2.3	<i>EULEX</i>	14
4.2.4	<i>EULEX Correctional Unit</i>	15
4.3	DELKONKLUSION.....	15

DEL II

5.	DEN RETLIGE RAMME	16
5.1	TRAKTATEN MELLEM DANMARK OG KOSOVO.....	16
5.2	ÆNDRINGER I STRAFFULDBYRDELSSESLOVEN (SFBL).....	17
5.3	AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER.....	21

DEL III

6.	AFSONING AF FÆNGSELSSTRAF I DANMARK KONTRA KOSOVO	21
6.1	FUNKTIONALISTISK RETSTEORI.....	21
6.2	DE INDSATTE SOM SAMFUNDETS SYNDEBUKKE.....	22
6.3	MAGT, DISCIPLIN OG KONTROL.....	23
6.4	RETLIGGØRELSE AF LIVSVERDENEN.....	24
7.	SAMTYKKESPØRGSMÅLET	25
8.	RETTE TIL BESØG	27
8.1	RETSSTILLINGEN.....	27
8.2	ADGANGEN TIL BESØG VED AFSONING I GJILAN.....	28
8.3	DELKONKLUSION.....	28
9.	RETTE TIL SUNDHEDSBEHANDLING	29
9.1	RETSSTILLINGEN.....	29
9.2	ADGANGEN TIL SUNDHEDSBEHANDLING VED AFSONING I GJILAN.....	29
9.3	DELKONKLUSION.....	30
10.	OVERDRAGELSE TIL STRAFFORFØLGNING I KOSOVO	31
10.1	FØRNYET KRIMINALITET VED AFSONING I DANMARK.....	31
10.2	FØRNYET KRIMINALITET VED AFSONING I GJILAN.....	31
10.3	ADGANGEN TIL BESØG EFTER KOSOVARISK RET.....	32
10.4	RET TIL SUNDHEDSBEHANDLING EFTER KOSOVARISK RET.....	33
10.5	I FREMMEDE HÆNDER.....	33
10.6	FØRSLAG TIL PRAKTISKE TILTAG.....	34

DEL IV

11.	DISKUSSION	35
12.	KONKLUSION	36
	LITTERATURLISTE.....	
	BØGER OG TIDSSKRIFTSARTIKLER.....	
	LOVE, FORARBEJDER OG ANDRE RETSKILDER.....	
	BILAGSOVERSIGT.....	

Abstract

This thesis examines the legal and sociological implications of Denmark's initiative to rent prison cells abroad for incarcerating inmates who have been sentenced to deportation. The focus is on the bilateral treaty between Denmark and Kosovo, allowing Denmark to rent 300 prison cells in the Gjilan Detention Center. The study employs traditional legal method to analyze relevant legal rules and sociological perspectives to assess broader societal impacts.

In Section I, the background of the agreement is assessed, followed by an account of the creation and evolution of the Kosovo Correctional Service. The research addresses the legal foundation of this agreement, the necessary amendments to Danish law, and the comparative analysis of prisoner rights and conditions between Danish prisons and those in Gjilan.

Section II delves into the treaty specifics and the amendments to the Danish Execution of Sentences Act. The key part of the thesis, Section III, involves a comparative analysis of incarceration conditions in Denmark versus Kosovo, focusing on the right to visitation, access to healthcare, and the rules for transferring prisoners to another prison in Kosovo to serve a potential Kosovan prison sentence. These areas are examined in light of sociological theories. The findings reveal significant disparities in the treatment and conditions of inmates serving their sentences in Denmark compared to those in Gjilan. Inmates in Gjilan face potential human rights challenges, including limited access to physical visits from their loved ones in Denmark and fears of being subjected to torture when transferred to the Kosovo Correctional Service. The sociological analysis suggests that these disparities could worsen marginalization and stigma, adding to the control exerted over inmates beyond just keeping them locked up. In Section IV, the thesis discusses the potential hidden political motivations, suggesting it might serve as a means for Denmark to manage its prison overload while projecting a tough-on-foreigners image, in line with its strict foreign policy.

Finally, the thesis concludes that while the legal foundations for transferring inmates to Kosovo are robust, the practical implications raise critical ethical and human rights concerns.

Forkortelsesliste

CU	Correctional Unit
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
CPT	European Committee for the Prevention of Torture
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
Torturkonvention	FN's Konvention mod Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (1984)
FT	Folketinget
FOB	Folketingets Ombudsmandsmand
FN	Forenede Nationer
GRL	Grundloven
LKCS	Law on Kosovo Correctional Service
LECS	Law on the Execution of Criminal Sanctions
NPM	National Preventive Mechanism

NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OMBL	Ombudsmandsloven
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture (2002)
RPL	Retsplejeloven
SFBL	Straffuldbyrdsloven
KFOR	The Kosovo Force
UDL	Udleveringsloven
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës – [DA: Kosovos Befrielseshær]

1. Indledning

1.1 Emneintroduktion

Den 12. juni 1999 trådte de første KFOR-soldater ind i den nu selvstændige stat Kosovo. Danmark har deltaget siden begyndelsen, hvor mere end 10.000 soldater har gjort tjeneste i KFOR,¹ og dette viste sig blot at være begyndelsen på et langvarigt samarbejde mellem Danmark og Kosovo. Dette samarbejde står nu overfor en forvandling, der ikke alene tester grænserne for national suverænitet, men også udfordrer vores grundlæggende opfattelse af retfærdighed og menneskerettigheder. Midt i dette finder vi fængselsstraffen; en af de mest fundamentale og samtidig mest indgribende sanktioner, som et samfund kan anvende over for sine kriminelle borgere. Denne straf berøver individet deres bevægelsesfrihed, omslutter deres dagligdag i reglementer og restriktioner, og de fratages deres fornemmelse af selvautonomi. Straffen påvirker også de indsatte nærmeste, som på grund af den fysiske adskillelse begrænses i muligheden for at opretholde tætte relationer med dem.

Kriminalforsorgen i Danmark oplever betydeligt pres på flere områder, herunder personale, sikkerhed og især kapacitet. Fængslerne lider under udbredt overbelægning, delvist som følge af manglende fængselskapacitet, samtidig med at der er for mange indsatte.² Med Flerårsaftalen om Kriminalforsorgens økonomi 2022 – 2025 forsøger man at imødekomme disse problemer gennem forskellige initiativer, herunder de kontroversielle planer om leje fængselspladser i udlandet, hvor kun de udvisningsdømte indsatte skal sendes til afsoning af deres danske straf.³ Beslutningen blev, at Danmark skulle leje 300 fængselspladser i Gjilan, Kosovo.⁴

Et sådan nybrud i dansk straffuldbyrdsret indebærer betydelige udfordringer, især for de udvisningsdømte indsatte. Fængsling er allerede en stor byrde, men for denne gruppe af indsatte er der nu også risikoen for at afsone straffen i et land, de måske aldrig trådt fod i. Dette skaber bekymring for, om deres rettigheder fortsat vil blive respekteret, når de sendes til afsoning i Kosovo.

1.2 Problemformulering og afgrænsning

I forlængelse af ovenstående ønsker afhandlingen at besvare følgende problemformulering:

¹ Forsvarsministeriet, *Indsatsen i Kosovo*, fmn.dk // NATO's Kosovo Force (KFOR)

² Kriminalforsorgen (2023): *Tal fra kriminalforsorgen – 1. kvartal*

³ Justitsministeriet (2021): *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*

⁴ Beck Nielsen, J., (2021): *Danmark skal leje 300 fængselspladser i Kosovo – og andre tiltag, som skal rette op på Kriminalforsorgen*, Berlingske

Hvad er det juridiske grundlag for planerne om at leje fængselspladser i Kosovo?

Hvordan påvirker Danmarks planer om at sende udvisningsdømte indsatte til afsoning i et fængsel i Kosovo, de indsattes rettigheder, sammenlignet med hvis de havde afsonet deres straf i Danmark? Hvilken betydning har dette i et retssociologisk perspektiv?

For at sikre en fokuseret og dybdegående analyse er det nødvendigt at afgrænse afhandlingen som følgende:

Afhandlingen vil tage udgangspunkt i lovforslag L180, som ændrer en række love. Dog vil denne afhandling udelukkende undersøge ændringerne i udvalgte bestemmelser i SFBL. For så vidt angår den komparative analyse af de indsattes rettigheder ved afsoning i Danmark kontra Kosovo, vil afhandlingen kun fokusere på tre nærmere definerede analyseområder. I denne forbindelse skal det nævnes, at kun relevante traktatbestemmelser vil blive behandlet nærmere, i det omfang de har sammenhæng med analyseområderne.

Afhandlingen vil desuden benytte udtrykket 'kosovarisk' som tillægsord for forhold, der vedrører Kosovo. Dette udtryk anvendes i traktaten mellem Danmark og Kosovo, samt lovforslag L180, selvom det ikke er et officielt adjektiv i den danske ordbog. Udtrykket er formentlig inspireret af den tyske version 'kosovarisch'. For forståelsens skyld og for at være i overensstemmelse med lovforslag L180 vil afhandlingen konsekvent bruge tillægsordet 'kosovarisk'.

Selvom jurisdiktionsspørgsmål er relevant i forbindelse med transnational straffuldbyrdelse, vil afhandlingen fokusere på de mere direkte konsekvenser af aftalen mellem Danmark og Kosovo, herunder de indsattes rettigheder. Derfor undlades en nærmere behandling af jurisdiktionsspørgsmål.

Afhandlingen vil kun beskæftige sig med de dele af FN's resolution 1244, der vedrører opbygningen af det judicielle system og kriminalforsorgen i Kosovo. Andre aspekter af resolutionen, såsom de politiske og militære forhold, vil ikke blive berørt. Denne afgrænsning er nødvendig for at holde analysen fokuseret på de mest relevante juridiske og strafferetlige aspekter.

1.3 Afhandlingens struktur

Afhandlingen vil i DEL I introducere baggrunden for planerne om at leje fængselspladser i Kosovo. Indledningsvist, redegøres der for Flerårsaftalen om Kriminalforsorgens økonomi samt tidligere transnationale fængsler i Europa. Afhandlingen vil derefter redegøre for den historiske baggrund for Kosovo som stat med fokus på opbygningen af landets kriminalforsorg.

Afhandlingens DEL II vil gennemgå det juridiske grundlag for den bilaterale traktat mellem Danmark og Kosovo om leje af 300 fængselspladser i Gjilan Detention Center. Herunder vil afhandlingen vil undersøge indholdet af traktaten samt de relevante ændringer i dansk lovgivning, for at give et mere nuanceret billede af det juridiske grundlag påkrævet for at iværksætte et sådant transnationalt fængsel.

DEL III vil foretage en komparativ analyse af forholdene for de indsatte, der afsoner deres straf i Danmark, sammenlignet med de indsatte der skal afsones i Kosovo, med afsæt i 3 nærmere definerede analyseområder. Disse analyseområder har til formål at afspejle områder som har væsentlig påvirkning på de indsattes oplevelse af fængselslivet. Retssociologisk teori præsenteres og anvendes i denne sammenhæng.

Afhandlingens afsluttende DEL IV vil diskutere hensigten bag planerne, Danmarks outsourcing-tendens samt diskutere hvordan denne gruppe af indsatte gøres til vores moderne syndebukke. Afslutningsvis, vil afhandlingen konkludere på det undersøgte, og sammenfatte de væsentligste pointer.

2. Metode og teori

2.1 Metodiske udfordringer

Det har været svært at skrive speciale om et projekt, der holdes så hemmeligt. Mine anmodninger om aktindsigt i både Danmark og Kosovo har resulteret i begrænset succes. I bilag 1 til afhandlingen findes fuldt afslag på aktindsigt fra Kriminalforsorgen samt delvist afslag fra Justitsministeriet, begge begrundet i hensynet til beskyttelsen af rigets udenrigspolitiske interesser herunder forholdet til andre lande. Af det materiale, som Justitsministeriet udleverede, var kun en meget lille del reelt anvendeligt. En research-rejse til Kosovo førte ikke til mere end i Danmark, da det var ikke muligt af finde materiale på engelsk, og nogle instanser besvarede ikke mine henvendelser.

Den oprindelige plan for afhandlingen var at undersøge de konkrete praktiske detaljer med henblik på at udlede, hvor de indsattes rettigheder især kunne komme i klemme. Dette har dog været umuligt på grund af det begrænsede tilgængelige materiale, herunder især manglende adgang til 'samarbejdsaftalen', der netop regulerer alle praktiske forhold.⁵

2.2 Retsdogmatisk metode

Afhandlingen vil tage udgangspunkt i den traditionelle retsdogmatiske metode til at beskrive, analysere og fortolke gældende ret. Retsdogmatikken bidrager med udsagn om, hvordan en retlig virkelighed skal opfattes gennem forskellige retskilder.⁶ Til dette formål vil afhandlingen anvende dokumentanalyse som metode med henblik på at afdække de hensyn og juridiske overvejelser, der er gjort i forbindelse med ændringer i praksis for, hvordan straffuldbyrdelsen skal udøves, samt afdække den nuværende retsstilling på området.⁷ Ret skilder i form af gældende ret, lovforslag med tilhørende forarbejder samt traktatmæssigt grundlag vil blive inddraget. For at forstå reglernes samfunds-mæssige kontekst må retsdogmatikken dog også benytte sig af den retssociologiske metode.⁸

2.3 Retssociologisk metode

Genetisk og operationel retssociologi

Hvis vi betragter retten som et system af normer, vil der fremstå et fælles undersøgelsesfelt for såvel retsdogmatikken samt retssociologien. Heri ligger en potentiel berigelse af den juridiske normforståelse ved retssociologiens bidrag, som i to henseender tilbyder et nyt perspektiv på det retlige normsystem, der supplerer det traditionelle juridiske. En del af retssociologien søger at undersøge de bestemmende faktorer, der er medvirkende til fremkomsten af nye retsregler eller opretholdelse af de gamle, hvilket kaldes for den genetiske retssociologi. Den anden del af retssociologien søger at undersøge rettens virkning på det omgivende samfund, og betegnes som den operationelle retssociologi.⁹

⁵ Bilag 1, s. 5 for afslag på indsigt i samarbejdsaftalen

⁶ Hammerslev, O., & Nielsen, S. P. (2020): *Retssociologiske metoder*. s. 310

⁷ Lynggaard, K. (2020): *Dokumentanalyse*, s. 185

⁸ Hammerslev, O., & Nielsen, S. P. (2020): *Retssociologiske metoder*. s. 310

⁹ Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, s. 49

Afhandlingen vil navigere inden for begge felter af retssociologien, ved både at undersøge de bestemmende faktorer for aftalen, og ved at analysere retsreglerne potentielle virkning på individ-niveau. Afhandlingen vil anvende retssociologisk teori fra forskellige vinkler, hvilket kræver en mangfoldig tilgang til de udvalgte teoretiske begreber.

Makrosociologisk – Emilé Durkheim

I et makrosociologisk perspektiv vil afhandlingen anvende funktionalistisk retsteori, her især de teoretiske begreber udviklet af den franske sociolog Émile Durkheim. Afhandlingen vil lægge fokus på Durkheims koncept om den kollektive bevidsthed, hvortil Durkheims teori om 'syndebukke' anvendes til at undersøge, hvordan fængselsstraf fungerer som en sanktion for overtrædelse af denne kollektive bevidsthed, og hvordan dette bidrager til opretholdelsen af samfundets følelse af solidaritet.

Magt – Michel Foucault

Afhandlingen vil også behandle magtforhold ved at anvende teorier fra den moderne franske sociolog Michel Foucault. Fokus lægges på, hvordan magt udøves gennem aftalen om at sende danske indsatte til afsoning i Kosovo, og hvordan dette påvirker de indsatte. Foucaults teorier om magt og disciplin vil også bruges til at undersøge ændringen af magtforholdet, når en indsat overdrages fra danske til kosovariske myndigheder til afsoning af en potentiel kosovarisk fængselsstraf.

Mikrosociologi – Jürgen Habermas

I et mikrosociologisk perspektiv vil afhandlingen tage udgangspunkt i Jürgen Habermas' teori om reguleringen af livsverdenen. Afhandlingen vil undersøge, hvordan fængselsstraffen og overførslen til afsoning i fængslet Kosovo påvirker de indsattes mulighed for at opretholde sociale relationer samt hvordan hjælp og støtte til eksempel sundhedsbehandling begrænses ved afsoningen i Kosovo.

På baggrund af ovenstående sigter afhandlingen mod at give en dybdegående analyse af de komplekse dynamikker involveret i Danmarks planer om at leje fængselspladser i Kosovo. Afhandlingen vil ikke blot undersøge de juridiske aspekter, men også undersøge de individuelle erfaringer samt konsekvenser af disse planer.

3. Baggrunden for Kosovo-aftalen

3.1 Flerårsaftalen om Kriminalforsorgens økonomi 2022 – 2025

Kriminalforsorgen står overfor en fortvivlende udvikling med et historisk højt belæg, mangel på fængselsbetjente og for få fængsels- og arrestpladser. Hvis der ikke foretages skridt for at øge kriminalforsorgens kapacitet, er der risiko for at der allerede i 2025 mangler op imod 1.000 pladser. Dette skal også ses i sammenhæng med, at antallet af fængselsbetjente er faldet med over 20% indenfor de seneste 10 år.¹⁰ For at håndtere disse udfordringer, er det afgørende, at der fastlægges nogle konkrete tiltag. Det er i denne sammenhæng, at Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen kommer ind i billedet.

Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen sætter de overordnede mål og økonomiske rammer for en årrække på typisk 4 år af gangen. Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, og Det Konservative Folkeparti blev enige om en ny Flerårsaftale for Kriminalforsorgens økonomi 2022 – 2025 (»Flerårsaftalen«), som skal danne grundlaget for løsningerne til to kerneproblemer; mangel på fæng-

¹⁰ Justitsministeriet (2021): *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*, s. 1

selspladser og fængselsbetjente.¹¹ Aftalen vil udvide Kriminalforsorgens fysiske kapacitet med 326 pladser her i landet, mens de udvisningsdømte udlændinge skal sendes til afsoning i et fængsel i udlandet.

Ræsonnement ved at sende dem til afsoning i et fængsel i udlandet er, at de udvisningsdømte optager for mange af de danske fængselspladser, og ved at leje fængselspladser i udlandet vil det være muligt at forøge Kriminalforsorgens kapacitet, uden at det påvirker den allerede pressede bemandings-situation i Danmark. En forudsætning for denne løsning er, at de udvisningsdømte indsatte afsoner efter danske straffuldbyrdelsesregler, og at de fysiske forhold grundlæggende skal ligne dem i et dansk fængsel. Desuden, vil der være behov for en dansk ledelse til at sikre, at afsoningen sker i overensstemmelse med danske regler og inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.¹² Planerne om at leje fængselspladser i udlandet er et nybrud for vores dansk straffuld-byrdelsessystem, men det er ikke et ukendt fænomen for nogle af vores europæiske naboer.

3.2 Transnationale fængsler i Europa

3.2.1 Belgien og Holland (Tilburg)

Konceptet med at leje fængselsceller på tværs af stater var uhørt i Europa indtil 2010'erne, hvor Belgien og Holland indgik en aftale, der ville blive en betydningsfuld milepæl i europæisk fængselshistorie. Belgien havde i årtier kæmpet med overbelægning i deres fængsler, mens Holland på det tidspunkt oplevede et fald i deres fængselsbefolkning. Aftalen var derfor en oplagt mulighed for at udnytte deres overskydende kapacitet og samtidig sikre beskæftigelse til deres fængselsbetjente. Det drejer sig om 'Nova Belgica'-aftalen, der muliggjorde, at Belgien kunne udnytte hollandsk fængselskapacitet, herunder personale, mod et årlig vederlag. Holland stillede omkring 681 ekstra fængselspladser til rådighed i Tilburg-fængslet fra 2010 til 2016.¹³ Fængslet blev overvåget af hollandsk fængselspersonale, dog under et overvejende belgisk fængselsregime. Det bemærkelses-værdige var, at en stor del af de belgiske indsatte i Tilburg var udlændinge med irregulær immigrationsstatus. Den tidligere belgiske justitsminister, Stefaan De Clerck, erkendte endda åbent, at visse belgiske regioner næsten udelukkende overførte kriminelle udlændinge til fængslet i Tilburg. Der blev ikke angivet nogen begrundelse, og der blev heller ikke rejst spørgsmål ved dette.¹⁴

3.2.2 Norge og Holland (Norgerhaven)

Efterfølgende tog Norge inspiration fra Belgien, dog på baggrund af en anden årsag. I modsætning til Belgien, der arbejdede på at løse deres problem med overbelægning, stod Norge over for en voksende ophobning af domme, hvilket resulterede i mere end tusind dømte der ventede på afsoning i det, der blev betegnet som "fængselskøer". Denne praksis gav de mindre farlige forbrydere mulighed for at planlægge deres liv før et fængselsophold, og det harmonerede med Norges liberale humanistiske værdier om 'penal mildness'. Man udviser en grad af respekt selv over for forbrydere, ved at stole på at lade dem forblive på fri fod indtil afsoningen skulle påbegyndes. Dette gav dog anledning til kritik og blev anset som ineffektiv kriminalitetsbekæmpelse og ofrene kunne føle sig mistroiske over for retssystemet, hvor de skyldige slipper for øjeblikkelig konsekvens for deres handlingerne. Det gav samlet set en negativ virkning på befolkningens retsfølelse.

¹¹ Kriminalforsorgen (2021): *Flerårsaftaler og mål, Fokusområder i 2022-2025*

¹² Justitsministeriet (2021): *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*, s. 6

¹³ Minke, L. K. & Vanhouche, A. (2023): *Renting cells abroad: Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding*. *Nordic Journal of Criminology*

¹⁴ De Ridder, S., *Tilburg* (2013): *A Belgian Prison Across the Border*, *Border Criminology Blog*

Det var derfor afgørende at man skulle løse ophobning af fængselskøen.¹⁵

I et forsøg på at løse dette problem indgik Norge i 2015 ligeledes en aftale med Holland om at leje deres ubenyttede fængselspladser. Denne aftale medførte, at 650 norske indsatte afsonede deres straffe i Norgerhaven i Holland mellem 2015 og 2018.¹⁶ På baggrund af erfaringerne fra Tilburg ønskede Holland ikke, at Norgerhaven skulle udvikle sig til et 'udlændingefængsel', hvorfor de stillede krav om, at det skulle være et repræsentativt fængsel, der også afspejlede den fængsels-befolkning, der findes i norske fængsler. For at forhindre de indsatte i at søge asyl i Holland, blev der fastlagt specifikke regler om dette, herunder kravet om, at de indsatte skulle transporteres tilbage til Norge mindst 2 måneder før deres løsladelse.¹⁷

3.3 Gjilan Detention Facility

På samme vis som Belgien er Danmark også udfordret med overbelægning og mangel på fængselsbetjente. I 2020 optog de udvisningsdømte i gennemsnit 368 pladser i fængslerne.¹⁸ Der er forsøgt med forskellige tiltag til at tvinge disse indsatte til at forlade landet tidligere, herunder tidlig løsladelse og repatriering efter afsoning af halvdelen af deres straf, samt begrænsninger af adgangen til uddannelse og beskæftigelse. Disse tiltag havde ikke den ønskede effekt, hvilket førte til overvejelserne om at leje fængselspladser i udlandet. Det viste sig dog at være en udfordrende opgave at finde et land med overskydende fængselskapacitet, der tillige var villige til at huse en anden stats kriminelle udlændinge til deres straffuldbyrkelse. Transnationale fængsler som disse rejser spørgsmål om retfærdighed og suverænitæt, som især kommer til udtryk i den politiske modstand mod sådanne ordninger. Tidligere erfaringer afspejler dette, såsom Lars Løkke III-regeringens forslag fra 2018 om at etablere et fængsel i Litauen til at huse udvisningsdømte indsatte fra Danmark; et forslag der mødte stor skepsis, hvorfor det blev indstillet.¹⁹

På trods af regeringsskiftet i sommer 2019 var der fortsat et ønske om at sende udvisningsdømte indsatte til afsoning i udlandet, hvorfor danske diplomater i 2020 blev sat til at afsøge muligheden for at finde ledige fængselspladser i udlandet blandt 34 mulige lande. Ambassaderne tilknyttet de pågældende lande blev tilsendt en instruks om dels af undersøge overskudskapacitet samt den gennemsnitlige belægningsprocent de seneste 3 år. Det var kun en håndfuld lande der havde ledig fængselskapacitet, og valget blev Kosovo.²⁰

Forløbet førte til at tidligere justitsminister Nick Hækkerup og Kosovos justitsminister Albulena Haxhiu underskrev en hensigtserklæring i december 2021 med et fælles ønske om at styrke samarbejdet på fængsels- og energiområdet. Hækkerup tog efterfølgende det afgørende skridt i april 2022 ved at underskrive traktaten²¹, der cementerede aftalen om at leje 300 fængselspladser i Kosovo til de udvisningsdømte indsatte fra Danmark. Beslutningen blev truffet om at flytte de indsatte til det næsten nyopførte Gjilan Detention Center i den sydøstlige del af Kosovo. Aftalen indebærer, at

¹⁵ Liebling, A. et al., (2017): *Where Two 'Exceptional' Prison Cultures Meet: Negotiating Order in a Transnational Prison*, The British Journal of Criminology

¹⁶ Minke, L. K. & Vanhouche, A., (2023): *Renting cells abroad: Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding*. Nordic Journal of Criminology

¹⁷ Liebling, A. et al., (2017): *Where Two 'Exceptional' Prison Cultures Meet: Negotiating Order in a Transnational Prison*, The British Journal of Criminology

¹⁸ Justitsministeriet (2021): *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*, s. 6

¹⁹ Ingvorsen, E. S., & Nielsen, N., (2018): *Litauen afviser dansk ønske om splinternyt fængsel til udvisningsdømte kriminelle*, DR Nyheder

²⁰ Lønstrup, K. F. (2023): *Hækkerup finkæmmede hele Europa for ledige fængselspladser, inden valget faldt på Kosovo*,

²¹ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

fængslet ombygges for at bringe det i overensstemmelse med danske standarder.²² Hækkerup udtalte sig om hensigten bag planerne, og påpegede at:²³

»Det vil skabe plads i vores fængsler og lette presset på vores fængselsbetjente. Og så sender vi et klart signal til udvisningsdømte om, at de ikke har en fremtid i Danmark.«

Efter flere måneders tovtrækkeri mellem Kosovos regering og deres oppositionspartier²⁴ blev traktaten endeligt ratificeret i Kosovos parlament den 23. maj 2024. Det næste skridt er ombygningen af fængslet i Gjilan med henblik på at tilpasse det til danske standarder. Der vil gå et sted mellem 21 til 25 måneder før fængslet står klar til at modtage de udvisningsdømte indsatte fra Danmark.²⁵

Hækkerup ville dengang ikke kommentere nærmere på, hvorfor Kosovo blev valgt som modtagerland, men for at forstå denne beslutning er det nødvendigt at undersøge Kosovos oprindelse som stat samt udviklingen af deres kriminalforsorg.

4. Kosovo

4.1 Historisk baggrund

Kosovo [albansk: Kosovë el. Republika e Kosovës] er en selvstændig stat i Vestbalkan-regionen, som indtil 2008 var en del af Serbien. Landet befinder sig i hjertet af regionen og grænser til næsten alle lande i området. Befolkningen består hovedsageligt af kosovoalbanere, med islam som den mest dominerende religion blandt indbyggerne.²⁶



© Noel Malcolm

Kosovo har været underlagt mere end 600 års besættelse; først under det Osmanniske Rige i 500 år, og derefter annekteret af Serbien i 1912 som kort efter blev en del af Jugoslavien. Kosovo fik da i

²² Justitsministeriet (2022): *Traktat om leje af fængselspladser i Kosovo nu underskrevet*, Regeringen.dk

²³ Kjærgaard, J. (2021): *Hækkerup vil leje fængselspladser i Kosovo til udvisningsdømte udlændinge*, Netavisen Pio

²⁴ KosovaPress. (2024): *The opposition is divided on the agreement with Denmark on prisons*

²⁵ Gille, A. D. (2024): *Kritiseret fængselsaftale på plads: I fremtiden kan udvisningsdømte sendes til Kosovo*, DR

²⁶ Fledelius, K. (2023): *Kosovo*

1974 tildelt udvidet autonomi, indtil den daværende serbiske præsident, Slobodan Milošević, i 1989 ophævede deres autonomi, efterfulgt af direkte diskrimination og undertrykkelse af etniske albanere. I de efterfølgende år udviklede Kosovos Befrielseshær [albansk: Ushtria Çlirimtare e Kosovës el. UÇK] sig på ryggen af mislykkede forsøg på diplomatiske løsninger, i takt med at den serbiske vold voksede sig mere brutal og fik ultimativt karakter af etnisk udrensning af albanerne i Kosovo.²⁷ Situationen havde tiltrukket international opmærksomhed, og NATO²⁸ vurderede, at der skulle reageres prompte, for at undgå endnu en humanitær katastrofe, som man bevidnede ved folkemordene i henholdsvis Bosnien og Rwanda i 1990'erne.

Dette resulterede i et betydeligt diplomatisk pres på at nå frem til en løsning, før det var for sent. Det centrale diplomatiske forsøg fandt sted i februar 1999 ved fredsforhandlingerne i Rambouillet, Frankrig, der indebar demilitariseringen af UÇK, delvis tilbagetrækning af serbiske styrker fra Kosovo og fastlæggelsen af en endelig løsning af situationen i Kosovo. Efter Rambouillet-aftalen nægtede Milošević at imødekomme NATOs betingelser og iværksatte i stedet en voldsom offensiv rettet mod hele landsbyer og civile installationer.²⁹

Diplomatiet mislykkedes endeligt, hvorfor NATO i marts 1999 valgte at intervenere ved at indlede en luftoffensiv mod Serbien. Dengang var der stor debat om det juridiske grundlag for denne magtanvendelse. Problemet lå ved, at luftoffensiven ikke blev iværksat på baggrund af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd, da Rusland på forhånd havde erklæret, at de ville nedlægge veto³⁰ mod enhver beslutning om magtanvendelse i Kosovo. Den daværende amerikanske forsvarsminister, William Cohen, erklærede dog, at NATO ikke behøver godkendelse fra FN's Sikkerhedsråd, og at magtanvendelsen var nødvendig for at forhindre en humanitær katastrofe. Dette gav anledning til en debat om retten til humanitær intervention som en undtagelsesmekanisme, når FN's Sikkerhedsråd ikke kan vedtage en resolution på grund af veto fra en af de permanente medlemmer. Det amerikanske juridiske rådgivningskontor argumenterede imidlertid for, at interventionen havde til formål at afværge en humanitær katastrofe, at sikkerheden i nabolandene var akut truet, og at Serbien begik alvorlige overtrædelser af international humanitær lov og menneskerettigheder, uden dog at henvise til en såkaldt ret til humanitær *intervention*.³¹

NATO's luftkampagne fortsatte indtil den 10. juni 1999, hvor FN's Sikkerhedsråd vedtog »Resolution 1244« som godkendte et internationalt sikkerhedspræsens i Kosovo og etablerede en midlertidig FN-administration i Kosovo (UNMIK).³² Formålet med civiladministrationen UNMIK var at sikre, at befolkningen i Kosovo kunne nyde en vis grad for selvstyre, mens UNMIK ville føre tilsyn med udviklingen af midlertidige demokratiske institutioner.

4.2 Kosovo Correctional Service

Der blev udpeget en Særlig Repræsentant for FN's Generalsekretær til at lede UNMIK, som blev bemyndiget med alt lovgivende, udøvende og judiciel magt i forhold til Kosovo, inklusive retten til

²⁷ Murer, J. S., & Reveron, D. (2006): *Flashpoints in the war on terrorism*. London: Routledge, s. 65 – 80

²⁸ North Atlantic Treaty Organisation – ”Kollektiv forsvarsorganisation med det fælles formål at værne om friheden og sikkerheden for sine medlemmer gennem politiske militære midler” fra: Udenrigsministeriet, *Hvad laver NATO?*

²⁹ Steinke, R. R. (2015): *A Look Back at NATO's 1999 Kosovo Campaign: A Questionably 'Legal' but Justifiable Exception?* Connections, s. 43 - 56.

³⁰ USA, Kina, Rusland, Storbritannien og Frankrig er permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd. Disse medlemmer har vetoret, hvilket betyder, at hvis et af dem stemmer imod et forslag, kan dette ikke vedtages.

³¹ O'Connell, M. E. (2000): *The UN, NATO, and International Law after Kosovo*. Human Rights Quarterly, s. 57-89

³² United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)

at udpege eller afskedige enhver person i den civile administration i hele landet.³³ For så vidt angår fængselssystemet var alle fængselsfaciliteter i Kosovo ødelagt sammen med den tilhørende infrastruktur som følge af krigen i 1999. KFOR overtog kontrollen over fængslerne, hvorefter de serbiske ansatte trak sig tilbage og rejste til Serbien, og UNMIK etablerede Kosovo Correctional Service (KCS) i november 1999 som landets kriminalforsorg. KCS arvede en dysfunktionel fængsels-infrastruktur, men der blev arbejdet på synlige infrastrukturelle forbedringer. KCS etablerede et fængsel i Prizren og fortsatte med at forbedre de eksisterende fængsler i Dubravë, Gjilan, Lipjan, Pejë og Mitrovicë. Udviklingen af KCS fortsatte under international overvågning, hvor lokalt fængselspersonale blev ansat til at oprette et fungerende fængselssystem. Systemet blev etableret i overensstemmelse med internationale kriterier og standarder, takket være den internationale overvågning, hvor internationale aktører bidrog med »best-practice« fra deres respektive lande.³⁴

4.2.1 Det juridisk grundlag

UNMIK Regulativ 1999/24 fastlagde grundlaget for den lovgivning, der skulle være gældende i Kosovo. Det blev bestemt, at lovgivningen skulle omfatte retsregler udstedt af den Særlige Repræsentant samt tilhørende hjælpeinstrumenter hertil. Derudover valgte man, at den lovgivning der var gældende i Kosovo før Milošević ophævede deres autonomi i 1989, også skulle være gældende, hvilket resulterede i anvendelsen af den daværende Jugoslaviske straffuldbyrdslov fra 1977. Derudover blev de Europæiske fængselsregler og andre internationale fængselsstandarder direkte anvendt i KCS.

Fra 1999 og indtil 2005 fortsatte dette system, hvorefter der blev igangsat en proces med gradvis overførsel af kompetencer fra UNMIK til Kosovos regering vedrørende KCS. UNMIK Regulativ 2005/53 lagde grundlaget for denne overførsel ved at fastlægge de indledende kompetencer, efterfulgt af Regulativ 2006/26, som udvidede justitsministeriets beføjelser til også at omfatte selve forvaltningen af KCS. Dette var et skelsættende skridt, da KCS nu dannede en helt ny ledelse, bestående af lokalt personale, hvorfor KCS nu kunne udvikle sig uafhængigt af UNMIK.³⁵ Denne udvikling fortsatte og i 2008 erklærede Kosovo sig selvstændig. Samtidig med vedtagelsen af Kosovos grundlov, der trådte i kraft den 15. juni 2008, blev alle beføjelser inden for retssystemet og KCS overført til lokale institutioner under ledelse og tilsyn af Kosovos Justitsministerium. KCS er i dag reguleret af landets straffuldbyrdslov³⁶ samt loven om KCS.³⁷

4.2.2 Opbygningen af KCS

KCS opererer med tre slags institutioner:³⁸

³³ Matheson, M. J. (2001): *United Nations Governance of Post conflict Societies*, The American Journal of International Law, s. 78-85

³⁴ Hoxha, R. (2014): *Establishment and development of Kosovo Correctional Service during 1999 -2013*, Mediterranean Journal of Social Sciences, s. 505 - 506

³⁵ Hoxha, R. (2014): *Establishment and development of Kosovo Correctional Service during 1999 -2013*, Mediterranean Journal of Social Sciences, s. 506 - 507.

³⁶ Republic of Kosovo, Law no. 08/L-132 on The Execution of Criminal Sanctions (LECS)

³⁷ Republic of Kosovo, Law no. 08/L-131 on Kosovo Correctional Service (LKCS)

³⁸ LKCS, Art. 21 samt Lubach, A. (2019): *Prison Reform in Kosovo: A study of the dilemma of state-building*, s. 26.

Opdelingen af institutioner i KCS	
Correctional Centers (CC)	Fuldbyrdelse af fængselsstraffe og forvaringsstraffe
Detention Centers (DC)	Fuldbyrdelse af korte fængselsstraffe op til 3 måneder Fuldbyrdelse af alle fængselsstraffe for kvinder Fuldbyrdelse af alle sanktioner for mindreårige Varetægtsfængsling
High Security Prison (HSP)	Fuldbyrdelse af fængselsstraffe for særligt farlige kriminelle

I øjeblikket er der syv Detention Centers i drift beliggende i byerne Lipjan, Gjilan, Mitrovicë, Prishtinë, Prizren, og Pejë. Derudover er der tre Correctional Centers i hhv. Smrekonicë, Lipjan og det største fængsel i Dubravë med en kapacitet på over 1000 indsatte.

I bilag 2³⁹ præsenteres der 3 tabeller, der både dokumenterer udviklingen i fængselsbefolkningen i Kosovo samt illustrerer kapaciteten, som KCS besidder. Tabellerne dækker perioden fra etableringen af KCS i år 2000 og frem til 2015/2018. I tabel 1 fremlægges statistik fra World Prison Brief, som viser udviklingen i fængselsbefolkningen i Kosovo fra 2000 til 2015. Det bør bemærkes, at der er en diskrepans mellem tabel 1 og 2 vedrørende udviklingen i fængselsbefolkningen, hvorfor kun tabellerne 2 og 3 tillægges vægt, da de afspejler data direkte hentet fra KCS og anses for at være mest pålidelig.

I tabel 2 ses en svingende udvikling i fængselsbefolkningen, men samtidig en stabil og gradvis stigning i den samlede kapacitet hos KCS. Det bør her bemærkes, at KCS i øjeblikket har en større kapacitet end angivet i tabellerne, da Detention Center i Prishtinë blev taget i brug i 2019 med en kapacitet på 300 indsatte. Tabel 3 viser fordelingen af fængselspersonale, indsatte og kapacitet i hver af de 11 institutioner under KCS. Ved at analysere data fra tabel 3 kan forholdet mellem antallet af indsatte og betjente sammenlignes med tilsvarende tal for Kriminalforsorgen i Danmark. Det fremgår tydeligt af den nedenstående oversigt, at KCS har næsten dobbelt så mange betjente pr. indsat og derfor har et bedre kapacitetsmæssig beredskab end Danmark. Dette står i kontrast til Danmarks årlige nedgang i antallet af betjente sammenholdt med en årevis stigning i antallet af indsatte.

Komparativ oversigt Antal indsatte pr. betjent			
KCS (2018) ⁴⁰		Kriminalforsorgen i Danmark (2021) ⁴¹	
Antal fængselsbetjente	1.497	Antal fængselsbetjente	1.981
Antal indsatte	1.895	Antal indsatte	4.169
Betjente pr. indsat	0,79	Betjente pr. indsat	0,47

4.2.3 EULEX

Efter Kosovo erklærede sig selvstændigt valgte Rådet for EU at iværksætte en fælles indsats⁴² ved at skabe EULEX som havde til formål at erstatte de funktioner som UNMIK havde i landet. EULEX fungerer som en integreret politi- og retsstatsmission med det overordnede formål at støtte

³⁹ Bilag 2, side 6 – 8

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Fængselsforbundet i Danmark (2022): *Fakta om det uniformerede personale i Kriminalforsorgen*

⁴² Council of EU (2008): *JOINT ACTION 2008/124/CFSP*, Official Journal of the European Union.

retsstatsinstitutionernes udvikling i Kosovo. Dette indebærer fremmelsen af effektivitet og ansvarlighed, sørge for uafhængighed fra politisk indblanding samt sikre, at institutionerne opererer i overensstemmelse med internationale menneskerettighedsstandarder. I dag, vurderes Kosovo til at være så stabil, at de kosovariske myndigheder er såkaldt »first-responders« i tilfælde af uroligheder, efterfulgt af EULEX som »second-responders« og slutteligt KFOR som »third-responders« hvis de første to ikke er i stand til at løfte opgaven.⁴³

4.2.4 EULEX Correctional Unit

EULEX etablerede en særlig enhed – EULEX Correctional Unit (CU) – der i perioden fra 2008 til 2012 havde ansvaret for en række opgaver, herunder mentorskab og træning af personale fra KCS samt støtte til den daglige fængselsdrift. Desuden var CU også ansvarlig for forskellige udøvende opgaver, især transport af indsatte. Efter 2012 har EULEX CU bidraget til professionaliseringen af KCS, som løbende har påtaget sig større ansvar, mens EULEX gradvist har trukket sig tilbage. Dette har medført, at KCS i dag i vid udstrækning overholder FN's Grundlæggende Minimumsregler for Behandling af Indsatte samt europæiske fængselsstandarder. CU fortsætter i dag med overvågnings- og rådgivningsaktiviteter for KCS med det formål at forbedre rehabiliteringen og reintegrationen af indsatte.⁴⁴ Af disse aktiviteter kan nævnes mentoring, støtte til fængselsadministration, drift og sikkerhedsstyring samt hjælp til økonomisk styring. EULEX bidrager desuden med kapacitets-opbyggende projekter, såsom træning til håndteringen af indsatte med mentale handicap og udvidelse af fængsler. EU har også en fremtrædende karakter i deres finansielle støtte til KCS ved blandt andet at have finansieret opbygningen af et højsikkerhedsfængsel i Kosovo til at huse særligt farligt kriminelle.⁴⁵

4.3 Delkonklusion

KCS er i dag førende inden for behandling af fængselsindsatte i Vestbalkan-regionen, en bedrift der især skal tilskrives det betydelige bidrag fra EULEX CU.⁴⁶ Samtidig er Kosovo i øjeblikket bedre rustet kapacitetsmæssigt til at håndtere de planlagte 300 udvisningsdømte end Danmark, hvilket fremgår af den komparative tabel, jf. ovenfor, som dokumenterer Kosovos højere antal betjente pr. indsat.

I den bilaterale hensigtserklæring mellem Danmark og Kosovo⁴⁷ fremhæves det, at Danmark tidligere har bidraget til fredsbevarelse og til den demokratiske udvikling i Kosovo. Parterne understreger især den betydelige udvikling som KCS har oplevet, og er enige om, at en intensivering af samarbejdet vil give Kosovo mulighed for yderligere at styrke sin kriminalforsorg. Kosovo vil desuden kunne vise sig som en værdig samarbejdspartner, og Danmark vil ligeledes støtte dem i deres overgang til vedvarende energi.

Valget af Kosovo som værtsland til at huse de 300 udvisningsdømte indsatte er således velbegrundet. Det næste skridt i processen var en omfattende lovgivningsmæssig indsats i Danmark for at muliggøre afsoning af en dansk fængselsstraf i et udenlandsk fængsel.

⁴³ Bilag 4, s. 20

⁴⁴ EULEX (2022): *The Correctional Unit - 2022 Factsheet*

⁴⁵ Bilag 4, s. 17

⁴⁶ EULEX (25. Oktober 2022): *EULEX and the Kosovo Correctional Service: a 14 year-long partnership to improve the correctional system*

⁴⁷ Bilag 3, s. 9 – 12

5. Den retlige ramme

At skabe den retlige ramme for at sende indsatte til afsoning i et udenlandsk fængsel bringer mange juridiske udfordringer. Det er vigtigt at fastsætte klare og tydelige regler, så de indsatte ikke kommer til at svæve mellem dansk og kosovarisk lovgivning. Lovgivningsmagten skal desuden forsøge at finde balancen mellem at beskytte de indsatte og samtidig respektere Kosovos suverænitet. Det handler om at sikre, at de indsatte bevarer deres rettigheder på samme niveau som de ville i Danmark, samtidig med at man anerkender, at de er i et andet land med deres egne regler. Den retlige ramme består først og fremmest af traktaten indgået mellem Kosovo og Danmark om leje af fængselspladser i Gjilan Detention Facility til fuldbyrdelse af danske straffe.⁴⁸

5.1 Traktaten mellem Danmark og Kosovo⁴⁹

Traktaten er inddelt i otte afsnit, som derefter er inddelt i artikler.

Afsnit 1

Det indledende afsnit omhandler de gensidige forpligtelser mellem Danmark og Kosovo. Danmark forpligtelser sig til at yde et vederlag for brugen af fængslet, mens Kosovo forpligter sig til at bidrage til, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser. Lovvalget er reguleret i traktatens artikel 5, hvor det fastslås, at danske regler om straffuldbyrdelse finder anvendelse, herunder rettigheder og pligter for de indsatte. Juridiske spørgsmål vil blive behandlet af danske myndigheder og domstole.

Afsnit 2

Dette afsnit fastlægger kompetencefordelingen i fængslet. I den hierarkiske struktur står institutionslederen øverst, ansat af Kriminalforsorgen i Danmark. Direkte under ham er den administrative chef, en lokal medarbejder ansat af KCS. Efter artikel 13 (3), er institutionslederen ansvarlig for, at de indsatte behandles i overensstemmelse med SFBL og Danmarks internationale forpligtelser. Artikel 14 (1) fastslår omvendt, at den lokalt ansatte administrative chef er ansvarlig for opfyldelsen af Kosovos forpligtelser i traktaten, hvilket omfatter ledelsen af de lokalt ansatte fængselsbetjente og andet personale, som Kosovo stiller til rådighed i fængslet.

Afsnit 3

Dette afsnit fastlægger reglerne for selve straffuldbyrdelsen og behandler emner såsom udgang mv. I artikel 17 (2) gælder det, at en indsat transporteres tilbage til Danmark forinden løsladelse, medmindre der foreligger en aftale om direkte udvisning til et tredjeland ved løsladelse.

Artikel 18 fastlægger bestemmelserne for transport af indsatte. Når det drejer sig om transport af indsatte uden for fængslet, men inden for Kosovos territorium – for eksempel fra fængslet til et kosovarisk hospital med henblik på behandling – reguleres dette af artikel 18 (3). Denne bestemmelse præciserer, at transporten i sådanne tilfælde sker i henhold til kosovarisk love og regler, herunder Kosovos regler for magtanvendelse. Kosovo er dog forpligtet til, i alle tilfælde at handle i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Afsnit 4

Dette afsnit fastsætter regler for håndteringen af strafbare handlinger begået i Kosovo. Disse bestemmelser udtrykker respekt for Kosovos suverænitet og anerkender Kosovos ret til at forfølge kriminelle handlinger begået på dets territorium. Ifølge artikel 24 er kriminalitet begået i Kosovo, herunder i

⁴⁸ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

⁴⁹ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.1.2, s. 35 – 36

fængslerne, underlagt kosovarisk strafferetlig myndighed, medmindre der er aftalt, at Danmark skal føre sagerne. Hvis der afsiges en dom i Kosovo, vil fuldbyrdelsen af den danske dom derfor blive afbrudt og midlertidigt suspenderet med henblik på at fuldbyrde den kosovariske fængselsstraf i et af Kosovos fængsler, jf. artikel 25.

Afsnit 5 – 8

I afsnit 5 fastsættes reglerne for behandling af asylansøgninger, der indgives af de indsatte. Efter Artikel 28 har udlændingemyndighederne mulighed for at afhøre de indsatte eller indsamle biometri med henblik på behandling af deres asylansøgning. Desuden gives advokater og interesse-organisationer såsom Dansk Flygtningehjælp adgang til fængslet, med henblik på at yde juridisk bistand. I afsnit 6 fastslås det, at fængslet er ukrænkeligt, og enhver adgang til fængslets område skal ske efter aftale med institutionslederen, jf. artikel 29. Afsnittet præciserer desuden, at tilsyn af fængslet er underlagt danske regler, herunder at FOB har mulighed for at udøve deres beføjelser efter dansk ret, jf. artikel 30, stk. 4. Denne mulighed er ikke kun begrænset til FOB, men også internationale tilsynsorganer har lov til at føre tilsyn i fængslet. Desuden er det danske personale ansat i Kosovo immun over for retsforfølgelse fra myndighederne i Kosovos for handlinger udført i deres virke i fængslet. De afsluttende afsnit omhandler bl.a. et vederlag der skal ydes for at leje fængselspladserne mv. Danmark skal yde EUR 15.000.000 kr. (femten millioner) årligt, og skal først betales når fængslet er tilpasset og bemanded til at kunne huse 300 indsatte i overensstemmelse med Danmarks krav. Det fremgår også at fængslet stilles til rådighed i fem år med automatisk forlængelse på yderligere fem år.

For at overholde traktaten krævede det også en tilpasning af lovgivningen i Danmark.

Det centrale lovgivningsmæssige tiltag i Danmark er lovforslag L180 som fremsat af daværende Justitsminister Nick Hækkerup skriftligt den 27. april 2022.⁵⁰ Lovforslaget indebærer ændringer i en række af love, herunder straffuldbyrdsloven, straffeloven, retsplejeloven, udlændingeloven mv.

5.2 Ændringer i straffuldbyrdsloven (SFBL)

Den mest væsentlige lovgivningsmæssige ændring findes i straffuldbyrdsloven (SFBL). Den retlige ramme for afsoningen i Kosovo er skabt ved at indføre SFBL § 1 a, stk. 1 – 12.⁵¹ Bestemmelsen indebærer en bemyndigelse til, at regeringen kan indgå en traktat mellem Danmark og Kosovo om anvendelse af fængslet i Gjilan, jf. GRL § 19, og indeholder tillige andre nødvendige ændringer i lovgivningen, som er tilpasset den specifikke kontekst vedrørende afsoning i Kosovo.

5.2.1 SFBL § 1 a, stk. 2.

Det følger af bestemmelsen, at »Justitsministeren kan [...] fastsætte regler om, at fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring skal ske i de fængselsfaciliteter, som er omfattet af denne traktat.«⁵² I bemærkningerne til lovforslaget⁵³ forudsættes det konkret, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bemyndiges til at bestemme, hvem der skal afsone deres straf i Kosovo. Det er dog Justitsministeren der fastsætter selve målgruppen for hvem der skal afsone i Kosovo, og dette vil primært omfatte udvisningsdømte udlændinge fra tredjelande uden for EU/EØS. Det er aftalt mellem Danmark og Kosovo, at personer der er dømt for terror eller krigsforbrydelser, samt terminalt syge indsatte, ikke vil blive sendt til afsoning i Kosovo, jf. traktatens artikel 16 (4). Det har rejst bekymringer om Danmark kan overholde sine internationale forpligtelser, herunder især de indsattes ret til privat- og

⁵⁰ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (fremsættelse)

⁵¹ FT 2021-22, Tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 1.

⁵² Ibid.

⁵³ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.3.3, s. 41 ff.

familieliv efter EMRK⁵⁴ artikel 8, ved at sende de udvisningsdømte indsatte til afsoning i Kosovo. Justitsministeriet lægger dog vægt på, at denne afvejning allerede er blevet foretaget af domstolen i forbindelse med afsigelsen af udvisningsdommen, hvorfor de indsatte kan sendes til afsoning i Kosovo af denne årsag. Den daværende justitsminister, Matthias Tesfaye, har yderligere uddybet dette forhold i besvarelse af spørgsmål 6 fra Folketingets Retsudvalg:⁵⁵

» [...] Det bemærkes hertil, at ordningen vil blive implementeret således, at dømte uden børn i Danmark placeres i fængslet forud for dømte, som har børn i Danmark.«

Det bør bemærkes at, ved vurderingen af, hvorvidt en udvisning er i strid med EMRK artikel 8, lægger domstolene vægt på den dømtes tilknytning til hjemlandet og deres evne til at udøve privat- eller familieliv dér. Dette indebærer f.eks. situationer, hvor den udvisningsdømtes familiemedlemmer har venner og relation i hjemlandet, hvilket indikerer, at den dømte ikke vil være fuldstændig isoleret ved en tilbagevendende.

Denne hjemlandsvurdering kan dog ikke uden videre lægges til grund i forhold til beslutning om at sende en udvisningsdømt til afsoning i et fængsel i Kosovo, hvor den pågældende hverken tilknytning eller familiemedlemmer har at kunne støtte sig til.⁵⁶ Det er endnu uklart, om Kriminalforsorgen vil foretage en specifik vurdering af, om overførslen af en indsat til Kosovo vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller om de blot vil følge udvisningsdommens vurdering af forholdet.

5.2.2 SFBL § 1 a, stk. 4

Bestemmelsen i stk. 4 indebærer at »Justitsministeren fastsætter regler om fuldbyrdelse af fængselsstraf eller forvaring i medfør af stk. 2.«⁵⁷

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at dette indebærer de nærmere regler for sagsbehandlingen i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf i Kosovo samt regler for selve driften af fængslet i Kosovo.⁵⁸ Det er også med hjemmel i denne bestemmelse, at Justitsministeren kan tilpasse reglerne for afviklingen af besøg og udgang, dog med de begrænsninger der følger ved at de indsatte ikke befinder sig fysisk i Danmark. I forlængelse af dette nævnes det, at der også kan fastsættes regler der åbner op for muligheden for brug af videosamtaler til sine nærmeste. Der forventes dog etableret fysiske rammer for besøg der gerne skal svare til rammerne i danske fængsler.

Der kan også fastsættes regler om transportstøtte til besøgende. I Justitsministeriets udgiftsoverblik tager de udgangspunkt i, at der » [...] i gennemsnit vil kunne ydes et mindre tilskud på 1.675 kr. pr. besøgende (transport og hotelophold) til gennemsnitligt fire besøgende årligt pr. belægsenhed (helårsindsat).«⁵⁹

Noget bemærkelsesværdig ved denne bestemmelse er det sidste punktum, der indeholder en særdeles vidtgående bemyndigelse til, at Justitsministeren kan fravige straffuldbyrdelsesloven, jf. SFBL § 1, stk. 4, 3. pkt, som endeligt affattet:⁶⁰

⁵⁴ Konvention af 4. november 1950 til beskyttelsen af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder

⁵⁵ FT 2021-22, L 180 (Ministersvar på spørgsmål 6 fra Folketingets Retsudvalg), s. 3

⁵⁶ FT 2021-22, L 180 – Bilag 1: Samlede høringssvar, s. 163

⁵⁷ FT 2021-22, Tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 1.

⁵⁸ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.4, s. 47

⁵⁹ Bilag 5, s. 23

⁶⁰ FT 2021-22, Tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 1.

»Ministeren kan, jf. 1. og 2. pkt., fastsætte regler om fravigelse af regler i denne lov eller regler fastsat i medfør heraf, i det omfang det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af stk. 2.«

Det forudsættes, at bestemmelsen alene anvendes til fravigelsen af SFBL, i det omfang, at opretholdelsen af den pågældende regel, der ønskes fraveget, er uforenelig med afsoningen af straffen i Kosovo. Dette vil f.eks. kunne være fastsættelsen af regler, der sikrer, at de indsatte har adgang til sundhedsbehandling i fængslet i Kosovo under tilsyn af en dansk-autoriseret læge. På den anden side kan bemyndigelsen ikke anvendes til at fastsætte, at en indsat ikke har ret til nødvendig sundhedspleje overhovedet. Derudover kan denne bemyndigelse også anvendes til at begrænse de indsatte muligheder for at vælge afsoningsinstitution samt vil det åbne op for at tilpasse reglerne for disciplinærstraf.⁶¹

Det var især denne bemyndigelse der gav anledning til bekymring, da lovforslaget blev sendt i høring. Et af de kritiske punkter var den manglende klarhed om, hvornår en fravigelse er nødvendig i henhold til bestemmelsen. Et eksempel på nødvendigheden fremgår af de særlige bemærkninger til lovforslaget, vedrørende udgangspunktet i SFBL om, at den indsatte har ret til at afsone sin straf uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte. I Kosovo vil fængslerne primært være indrettet med dobbeltceller, ergo, at det ikke vil være muligt for den indsatte at afsone sin straf uden eller med begrænset fællesskab indsatte.⁶² Advokatrådet udtrykker bekymring for dette i deres høringssvar:⁶³

» Der er kun meget begrænset i bemærkningerne til lovforslaget beskrevet begrænsninger i relation til disse vidtgående generelle bemyndigelser til at fravige lovens ordning. Det forekommer ikke betryggende, at udformningen af sådanne fravigelser af loven ikke er undergivet parlamentarisk kontrol.«

Tesfaye adresserer dette i sit svar på spørgsmål 4 fra Folketingets Retsudvalg, hvor han indledningsvist fremhæver, at det var Justitsministeriets vurdering, at der var behov for denne fravigelsesbestemmelsen. Han påpeger dog samtidig, at det ikke på forhånd kan klarlægges præcist, hvilke fravigelser som fængsel i Kosovo kan give anledning til, og samtidig at der løbende kan dukke situationer op, der kræver konkrete fravigelser. Afslutningsvis, lægger Tesfaye vægt på, at alle regler i henhold til bemyndigelsesbestemmelserne vil blive sendt i almindelig høring, og at alle aftalepartierne vil blive inddraget, hvis det drejer sig om spørgsmål af større eller principiel betydning.⁶⁴

5.2.3 SFBL § 1 a, stk. 9 og 10.

Bestemmelsen i stk. 9 regulerer at »Folketingets Ombudsmands virksomhed omfatter den danske forvaltningsmyndighed, som udøves i forbindelse med fuldbyrdelsen af fængselsstraf eller forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af stk. 2.«⁶⁵

Ombudsmanden har en vigtig opgave i at føre tilsyn med den offentlige forvaltning, og dertil bedømme om myndigheder eller personer handler i strid med gældende ret, eller på anden måde gør sig skyldig i forsømmelser ved udøvelsen af deres virke, jf. OMBL § 18, jf. § 21, jf. SFBL § 1 a, stk. 10. Ombudsmanden undersøger også konkrete forhold i institutionens indretning og drift ud fra almenmenneskelige og humanitære hensyn. For specifikt fængselsindsatte er det Ombudsmanden der er Danmarks nationale forebyggende mekanisme, jf. den valgfri protokol til torturkonventionen.

⁶¹ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.4, s. 48

⁶² FT 2021-22, Tillæg A L 180 (specielle bemærkninger), s. 119

⁶³ FT 2021-22, L 180 – Bilag 1: Samlede høringssvar, s. 1.

⁶⁴ FT 2021-22, L 180 (Ministersvar på spørgsmål 4 fra Folketingets Retsudvalg)

⁶⁵ FT 2021-22, Tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 1 – 2.

Danmark har dermed forpligtet sig til at tillade besøg af denne NPM – her: Ombudsmanden – på ethvert sted, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. OPCAT⁶⁶ artikel 4.

Ombudsmandens tilsyn kan dog ikke udøves på samme måde over for de indsatte, der afsoner i Kosovo, som det er tilfældet for de indsatte, der afsoner i Danmark. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at »Ombudsmandens kompetence vil således alene omfatte den offentlige forvaltningsmyndighed i Kosovo, som udøves af danske forvaltningsmyndigheder.«⁶⁷ Der er behov en præcisering af, hvordan »offentlig forvaltningsmyndighed» skal fortolkes i denne sammenhæng.

Dette omfatter primært offentlig myndighedsudøvelse af de danske ansatte i fængslet, men det vil også omfatte de lokale kosovariske ansatte, i det omfang de udøver forvaltningsvirksomhed i henhold til danske regler. Omvendt vil Ombudsmandens kompetence ikke omfatte den forvaltningsvirksomhed, der udøves af KCS, såsom sundhedsbehandlingen på et kosovarisk hospital, transport uden for fængslet eller strafforfølgning af strafbare handlinger begået i Kosovo. I denne sammenhæng har Kosovo imidlertid forpligtet sig til at overholde Danmarks internationale forpligtelser.⁶⁸

En yderligere forskel er også, at Ombudsmandens ikke vil kunne påse, om de kosovariske myndigheder har fulgt op på indsattes klager om påståede overtrædelse af deres rettigheder i henhold til EMRK. Kosovo er ikke selv bundet af EMRK, og derfor er det vigtigt, at Danmark bidrager med sin viden og erfaring på området for at sikre et effektivt samarbejde i behandlingen af sådanne klager. I en mailudveksling mellem Ombudsmanden i Danmark og Ombudspersonen i Kosovo fra januar 2022 udtrykker sidstnævnte dog vilje til at samarbejde med Ombudsmanden i Danmark af hensyn til de indsattes rettigheder og sikkerhed.⁶⁹

5.2.4 SFBL § 75 b og § 77, stk. 3.

Bestemmelsen i § 75 b giver hjemmel til, at en indsat der afsoner i Kosovo »skal overdrages til Republikken Kosovo til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en kosovarisk fængselsstraf, medmindre det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«⁷⁰

Bestemmelsen skaber den retlige ramme i Danmark for at kunne opfylde kravene i traktatens artikel 25, jf. 24.⁷¹ Den omhandler tilfældet, hvor en indsat i Gjilan-fængslet begår en kriminel handling, som vedkommende skal strafforfølges for i Kosovo. Efter traktaten er institutionslederen forpligtet til at anmelde alle kriminelle handlinger til relevante myndigheder, hvilket indebærer, at anklagemyndigheden i Kosovo straks underrettes. Denne bestemmelse er især et nybrud i dansk ret, da den for første gang muliggør overførsel af en dansk indsat til et udenlandsk straffesystem uden den indsattes samtykke, og udenfor udleveringsreglerne.⁷²

Denne bestemmelse udløser det etniske dilemma vedrørende den moralske retfærdighed ved at udlevere ens egne indsatte til strafforfølgning i fremmede hænder. For så vidt angår vurderingen om det er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser fremgår det i de specielle bemærkninger at:⁷³

⁶⁶ Valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen mod tortur mv.

⁶⁷ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.6 s. 52 – 53

⁶⁸ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.6.2, s. 53

⁶⁹ Bilag 6, s. 25

⁷⁰ FT 2021-22, Tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 3.

⁷¹ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

⁷² FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.7.3.1, s. 59

⁷³ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (specielle bemærkninger), s. 133

»Det vil være Justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, der træffer beslutning om, hvorvidt den konkrete overdragelse kan finde sted. Der vil være tale om den samme vurdering som der foretages efter udleveringslovens § 6, stk. 1 – 3.«

Efter UDL § 6 er det generelt forbudt at udlevere en indsat – i dette tilfælde til Kosovo – hvis vedkommende risikerer forfølgelse på grund af sine religiøse eller politiske overbevisninger. Der skal også tages stilling til, om overdragelse til de kosovariske myndigheder vil udsætte den indsatte for tortur, jf. EMRK artikel 3. Desuden, vil man skulle påse at den indsatte i relation til selve strafforfølgningen ikke udsættes for åbenbar tilsidesættelse af kravene til en retfærdig rettergang, jf. EMRK artikel 6. Når en indsat overdrages til kosovariske myndigheder med henblik på strafforfølgning, medfører det samtidig en afbrydelse af den danske straffuldbyrdelse, jf. SFBL § 75 b, stk. 2. Dette kaldes en straffafbrydelse og er reguleret af SFBL § 77. Straffuldbyrdelsen genoptages, når den indsatte på ny overdrages tilbage til Kriminalforsorgen til fængslet i Gjilan, eller til Danmark, jf. SFBL § 77, stk. 3.

5.3 Afsluttende bemærkninger

Der er samlet set lagt et betydelig arbejde i at skabe den juridiske ramme for at realisere planerne om at leje fængselspladser i Kosovo. De lovgivningsmæssige tiltag har indflydelse på flere forskellige områder, herunder reglerne for sundhedsbehandling, håndtering af asylansøgninger og arbejdsmiljøregler for indsatte, der udfører arbejde i fængslet mv. Det er et omfattende juridisk puslespil, som vi endnu ikke kan se resultatet af, da fængslet ikke er i drift endnu. Selvom det bestræbes, at Gjilan-fængslet skal svare til at afsone i et fængsel i Danmark, er det ikke så enkelt. Det er derfor relevant at undersøge eventuelle forskelle i de juridiske og sociale forhold for indsatte der afsoner i et fængsel i Danmark, sammenlignet med de danske udvisningsdømte, der skal afsone deres straf i Gjilan.

6. Afsoning af fængselsstraf i Danmark kontra Kosovo

Analysen indledes med en gennemgang af relevant retssociologisk teori med fokus på straf og fængsling. Herefter følger den komparative analyse, der er afgrænset til 3 fokusområder. Analysen omfatter en retsdogmatisk undersøgelse af de indsattes retsstilling kombineret med en retssociologisk tilgang til at undersøge, hvordan de indsatte påvirkes af at skulle afsone i Gjilan i modsætning til Danmark.

De tre specifikke analyseområder omfatter:

- 1) De indsattes ret til besøg
- 2) De indsattes ret til sundhedsbehandling
- 3) Overdragelse af den indsatte til strafforfølgning i Kosovo

6.1 Funktionalistisk retsteori

Retssociologien undersøger samspillet mellem retten og samfundet ud fra samfundsvidenskabelige synsvinkler. Det er ikke alene en dogmatisk studie af retsreglerne, men indebærer en analyse af de samfundsmæssige årsager til retsreglerne, og omvendt hvordan den retlige regulering afspejler sig i samfundet. En af formerne for samfundsvidenskabelig teori der benyttes i den retssociologiske disciplin er funktionalismen. Denne teori søger at forstå og forklare samfundets indretning og sammenhængen mellem de enkle dele, hvilket også kaldes for en makroteori.⁷⁴ Fælles for teoretikerne i

⁷⁴ Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, s. 59

funktionalismens felt er, at de i deres »[...] opfattelse af samfundet eller mindre sociale enheder analogiserer mellem sociale enheder og levende organismer.«⁷⁵ Man søger en funktionel forklaring af et socialt fænomen ved at påvise hvordan fænomenet bidrager til hele organismens overlevelse. Rettens rolle er at bidrage til sikringen af en organisk solidaritet, og denne solidaritet skabes gennem accepten af normer med forskelligt indhold. Denne analogi med samfundet og levende organismer fører til forståelsen for, at de enkelte dele har den fælles opgave at medvirke til opretholdelsen af helheden. De forhold der medvirker til opretholdelsen af helheden er derfor funktionelle, hvorimod det modsatte anses for at være dysfunktionelt.⁷⁶

I hjertet af funktionalismen findes arbejdet af den franske sociolog Emile Durkheim (1858 – 1917), som var en af de første sociologer, der systematisk undersøgte samfundets strukturer og funktioner. I Durkheims tid oplevede de daværende samfundsmønstre en opløsning – anomi – som følge af industrialisering, hvilket førte til en normløshed, hvor samfundets medlemmer forfulgte egne mål på bekostning af helheden. For at følge analogien med organismer, anser Durkheim dette som, at samfundet er i en sygdomstilstand, med behov for en kur. Kuren vil være genoprettelsen af et stabilt samfundsmønster.⁷⁷

6.2 De indsatte som samfundets sydebukke

Durkheims hypotese er, at arbejdsdelingen har til formål at fremme solidaritet blandt samfundets medlemmer. Han skelner mellem to typer sanktioner, afhængig af arbejdsdelingens i et samfund. Den repressive sanktionsform indebærer, at den skyldige pålægges straf, som medfører smerte og afsavn, hvorimod den restituerende sanktionsform sigter mod at genoprette forholdet mellem den skyldige og samfundet til den rette tilstand. Den repressive sanktionsform anvendes i samfund, hvor individerne lever under ensartede forhold og udfører samme type opgaver, hvilket betegnes som mekanisk solidaritet. Den restituerende sanktionsform anvendes i samfund med en høj grad af arbejdsdeling, hvor individerne er afhængige af hinandens forskellige funktioner, hvilket betegnes som organisk solidaritet.⁷⁸

I vores moderne, udviklede samfund er der ikke fælles normer for alle. Rettens funktion er derfor primært regulerende og har ikke til formål at sikre en bestemt moralsk enhed. Vores retssystem kombinerer begge former for solidaritet. For eksempel er strafferetten, som fastsætter generelle forbud, et udtryk for mekanisk solidaritet, da disse regler gælder ubetinget for alle. På den anden side findes der en sammenhængskraft, der opretholdes gennem accept af normer med varierende indhold, hvilket er et udtryk for organisk solidaritet. Straffen spiller en central rolle for opretholdelsen af samfundets solidaritet. En forbrydelse forstås som en krænkelse af den kollektive bevidsthed, hvilket Durkheim beskriver som »[...] helheden af de opfattelser og følelser, der er fælles og derfor deles af gennemsnittet af medlemmerne af et samfund.«⁷⁹

Overtrædelsen af den kollektive bevidsthed kræver, at samfundet griber ind med straf, og fængselsstraffen er her vigtig for at opretholde opfattelsen af solidaritet i samfundet. Denne straf skaber sammenhold blandt de lovlydige borgere, som står sammen om at være uskyldige og frie i modsætning

⁷⁵ Ibid., s. 59

⁷⁶ Ibid., s. 60

⁷⁷ Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, s. 59

⁷⁸ Minke, L. K. (2012): *Fængslets indre liv*, s. 41

⁷⁹ Ibid., s. 42

til de skyldige, der er fængslet. Fordømmelsen af den indsatte fungerer som en social mekanisme, hvor den pågældende bliver samfundets syndebuk.

Ifølge Durkheim er udpegelsen af syndebukken og den efterfølgende straf rettet mod at genoprette den sociale orden. I fængselsamfundet styrkes solidariteten blandt de indsatte gennem den samme fordømmelse, der har udpeget dem som syndebukke. Dette skaber et sammenhold i fængslet, men samtidig kan det føre til, at fængselsamfundet udvikler sine egne normer og sociale strukturer, der adskiller sig fra det omgivende samfund, og derfor bliver et udtryk for et parallelsamfund. Fængselsamfundet er et samfund med lav arbejdsdeling og dermed mekanisk solidaritet, hvor medlemmerne ligner hinanden. Der kan dog også opstå nye syndebukke inden for fængslet, som bryder de interne normer og regler, hvilket i sig selv tjener som skræk og advarsel til især nye indsatte.⁸⁰

For de udvisningsdømte indsatte er syndebukketeorien særligt tydelig. Denne gruppe udsættes ikke kun for fængselsstraf, men også for udvisning, hvilket gør dem til mål for samfundets kollektive hævn over dem, der har krænket sociale normer og afspejler polariseringen af 'danskere og udlændinge'. Lovgivningens udvikling vedrørende disse indsatte, især ændringerne i straffuldbyrdsloven i 2017, illustrerer dette. Ændringerne medførte, at udvisningsdømte indsatte ikke længere har ret til beskæftigelse (SFBL § 38), der udarbejdes ingen handleplan for tiden efter løsladelse (SFBL § 31), og de har ikke ret til vederlagsfri misbrugsbehandling (SFBL § 45a).⁸¹ Den tidligere fængselschef, Hans Jørgen Engbo, betragter disse begrænsninger i resocialisering som diskrimination.⁸² Indgrebene i de udvisningsdømte indsattes rettigheder blev dengang begrundet med, at det skulle »sende et klart præventivt signal til kriminelle udlændinge og bidrage til en styrket retsfølelse for så vidt angår, at udlændinge, der kommer til landet med kriminalitet for øje, skal opleve afsoning i et dansk fængsel som en reel straf«⁸³

6.3 Magt, disciplin og kontrol

Der opstår således en polarisering mellem de indsatte, der ikke er udvist, og de udvisningsdømte indsatte. De forskellige tiltag, såsom ovenfor nævnte begrænsninger i deres rettigheder til resocialisering og nu at sende de udvisningsdømte indsatte til afsoning i Kosovo, har til formål at virke afskrækkende og skal demonstrere Danmarks magt i at udøve straf og disciplin. Den moderne franske sociolog, Michel Foucault (1926-1984) taler ind i dette, med at den egentlige magtudøvelse foregår i fængslerne, hvor han finder at der i fængslerne sker en helt ulovreguleret magtudøvelse, og det er denne magt der får folk til at affinde sig med et uretfærdigt samfund.⁸⁴ Foucault modstrider den traditionelle opfattelse om, at magt er noget man kan erhverve, genfinde eller miste, og beskriver det som en allestedsværende fænomen som intet individ kan være i fuld besiddelse af. Han mener, at magt er et fænomen der eksisterer i det skjulte, og påvirker vores liv af 'mystiske' veje.⁸⁵

I forbindelse med straffuldbyrdelse beskriver Michel Foucault i sin bog 'Overvågning og Straf' hvordan vi har bevæget os fra en straf af kroppen til en disciplinering af sjælen. Tidligere var straffen rituel og offentligt med det primære formål om kroppens totale ødelæggelse. Dette er nu erstattet med et detaljeret regelsæt til kontrol af de indsattes kroppe. Foucault argumenterer for, at denne

⁸⁰ Minke, L. K. (2012): *Fængslets indre liv*, s. 41

⁸¹ FT 2016-17, Tillæg A L 130, s. 2.

⁸² Engbo, H. J. (2024): *Menneskeretligt lys på resocialisering i dansk straffuldbyrdsret*, s. 37

⁸³ FT 2016-17, Tillæg A L 130, s. 2.

⁸⁴ Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, s. 97

⁸⁵ Richter, J. (2011). *Magt og afmagt i individets liv*, s. 418

udvikling ikke er et udtryk for en humanisering af straffen – altså en overgang fra barbariske til mere humane straffe – men snarere en ændring i straffens fokus. Straffen er gået fra at være en direkte fysisk afstraffelse, der signalerer genoprettelse af den rette orden, til at blive et middel til at omdanne individet ved at disciplinere sjælen; individets intentioner, tanker og viljen til at gøre ondt. Kroppen fungerer nu som et redskab til at nå det mere fundamentale mål: den kriminelle sjæl. Foucault anvender Jeremy Benthams 'Panoptikon' som en metafor for moderne fængsler. Panoptikonet er en cirkulær bygning med et centralt observationstårn, hvor en enkelt vagt kan overvåge alle indsatte uden, at de ved, om de bliver overvåget på et givent tidspunkt. Dette skaber en tilstand af konstant overvågning, der tvinger fangerne til selvdisciplin, fordi de aldrig kan være sikre på, om de bliver observeret.⁸⁶ Man anvender nu fængslet som en mekanisme til at indsamle viden om forbrydere og finde måder hvorpå, deres adfærd kan ændres til ikke at begå fornyet kriminalitet.⁸⁷

6.4 Retliggørelse af livsverdenen

Det kan således udledes, at retten har ændret karakter og funktion i takt med samfundsudviklingen. Jürgen Habermas (1929-) belyser dette ved at undersøge »[...] sammenhængen mellem rettens funktion som middel til at realisere dens egne (samfundets) smukke målsætninger og som et fænomen, der ved at hidføre en række *utilsigtede virkninger* af en dybtgående og gennemgribende art er med til at skabe nye konflikter, nye problemer, og dermed presse en samlet forandring frem.«⁸⁸ Habermas fokuserer på den stigende grad af retliggørelse, hvor retten er blevet en væsentlig del af samfundstyringen. Dette kommer især til udtryk i hans analyse af retten i den sociale retsstat – f.eks. vores velfærdsstat – hvor statslige indgreb i markedsmekanismerne og i folks daglige liv er nødvendige for at styre samfundet.⁸⁹

Habermas anskuer samfundet som en todelt enhed bestående af systemverdenen, hvor aktiviteter styres af værdierne magt og penge, og livsverdenen, hvor formålene er at opretholde og udbygge fællesskaber med andre mennesker. Det er i livsverdenen, at borgere finder mening med tilværelsen, og hvor samfundet opretholdes som en social helhed. Habermas understreger, at statsmagten bør undlade at gribe ind i livsverdenen, da sådanne indgreb ofte medfører utilsigtede og ødelæggende resultater, hvilket kan føre til fremmedgørelse og afmagt hos borgerne. Denne indgriben betegner Habermas som en *kolonisering* af livsverdenen.⁹⁰ I konteksten af planerne om at sende danske udvisningsdømte indsatte til afsoning i Kosovo, kan Jürgen Habermas' teori om koloniseringen af livsverdenen anvendes til at forstå de dybere utilsigtede virkninger som planerne kan medføre. Ifølge Habermas indebærer koloniseringen af livsverdenen, at systemets logikker – herunder lovgivning og magtudøvelse – trænger ind i og forvrænger de sociale og personlige relationer, der udgør individernes livsverden.

For de udvisningsdømte indsatte betyder deres frihedsberøvelse og overførsel til afsoning i Gjilan ikke blot en fysisk indespærring, men også en dybere indgriben i deres personlige og sociale liv. De sendes til afsoning i et land som de måske aldrig har besøgt før. De mister det sociale netværk, de eventuelt har opbygget, og de relationer, de har etableret med danske fængselsbetjente, vil brydes. De skal tilpasse sig kosovariske fængselsbetjente og et nyt fængselsmiljø. At leve i et dansk fængsel er i sig selv indgribende, men at blive sendt til udlandet for at afsone straffen kan yderligere forstærke følelsen af mangel på kontrol over eget liv.

⁸⁶ Foucault, M. (1995): *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, s. 201.

⁸⁷ Ugelvik, T. (2013): *Michel Foucault: juridiske magtformer og det juridiske subjekt*. s. 439 – 440

⁸⁸ Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, s. 84

⁸⁹ *Ibid.*, s. 85

⁹⁰ *Ibid.*, s. 86

Dette er et eksempel på, hvordan systemverdenens rationalitet – hvis den dominerer livsverdenen – kan føre til at individernes behov og værdier ikke længere respekteres. Det rejser spørgsmål om de menneskelige og sociale konsekvenser af disse planer om at leje fængselspladser i Kosovo og giver anledning til en undersøgelse af, hvordan de indsattes rettigheder, såsom retten til besøg, påvirkes af beslutningen om at skal afsone deres straf i Kosovo. En beslutning, som de ofte ikke selv har givet samtykke til.

7. Samtykkespørgsmålet

Udgangspunktet er, at de udvisningsdømte indsatte kan sendes til afsoning i Kosovo, uden deres samtykke.⁹¹ I de tidligere tilfælde af transnationale fængsler – som Tilburg og Norgerhaven – er samtykkespørgsmålet også blevet problematiseret.

Tilburg

I forbindelse med Tilburg-fængslet var det især CPT, der stillede sig kritisk overfor håndtering af samtykket, eller manglen på samme. CPT blev oprettet af Europarådet i forbindelse med vedtagelsen af Torturkonventionen fra 1989. Organet bygger på artikel 3 i EMRK og har til formål at beskytte frihedsberøvede personer mod tortur eller umenneskelig og nedværdigende behandling. Det er ikke et efterforskningsorgan, men en ikke-judiciel forebyggende mekanisme, der supplerer EMD's arbejde.

CPT organiserer besøg på steder med frihedsberøvelse for at vurdere, hvordan personer, der er berøvet deres frihed, behandles.⁹² Ved deres besøg i Tilburg-fængslet i 2011 fandt CPT, at størstedelen af de indsatte blev overført uden deres samtykke. CPT anerkendte, at hensigten bag overflyttelsen, var at skabe en midlertidig løsning på overbelægningsproblemet i de belgiske fængsler, men de stillede sig stadig kritisk overfor denne praksis.

Til dette udtalte CPT følgende:⁹³

»However, as a matter of principle, a prisoner who has been sentenced to imprisonment in one State should **not**, on the basis of an administrative decision, be **forced** to serve the sentence in **another State**.«

I forlængelse af dette anbefalede CPT, at alle indsatte som risikerede overflytning til Tilburg, skulle have mulighed for at drøfte sagen med direktoratet, og dermed få chancen for at fremføre legitim frygt eller bekymring de måtte have om overførslen. For at understrege princippet om samtykke henviser CPT til 'konventionen om overførsel af domfældte', hvor det fremgår af dens artikel 3, litra, at den dømtes samtykke er en nødvendig betingelse for overførsel.⁹⁴ Justitsministeriet i Danmark har taget stilling til dette i forbindelse med lovforslag L180, idet de bemærker, at reglerne om overførsler i medfør af LBKG nr. 740/2005 – der netop ratificerer konventionen om overførsel af domfældte – **ikke** vil finde anvendelse på fuldbyrdelse af straf i Kosovo.⁹⁵ Det kan diskuteres, om det er tilstrækkeligt, at Danmark blot statuerer, at reglerne ikke finder anvendelse, da konventionen må anses for at være en del af Danmarks internationale forpligtelser som en helhed.

⁹¹ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.3.3, s. 42

⁹² Council of Europe (2023): *About the CPT*

⁹³ CPT (2012): *Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison*, s. 8.

⁹⁴ LBKG nr. 740/2005, Bilag 1 – Konvention om overførsel af domfældte

⁹⁵ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.3.3, s. 42

Norgerhaven

I forbindelse med Norgerhaven-fængslet påpegede Ombudsmanden i Norge (»Sivilombudsmannen«) under et tilsynsbesøg i 2016 også forholdet om de indsatte samtykke. Ombudsmanden fandt, at en tredjedel af de norske indsatte i Norgerhaven var blevet overført mod deres vilje. Hertil bemærker ombudsmanden endvidere, at overførslen til afsoning i udlandet udgjorde et betydeligt indgreb i de indsatte liv, væsentligt til forskel end hvis afsoning var sket i Norge.

Ombudsmanden bemærker først og fremmest, at reguleringen vedrørende overførslen til Norgerhaven ikke tog hensyn til de indsatte egne ønsker. Desuden bemærker ombudsmanden sproglige udfordringer, fordi mange indsatte havde svært ved at kommunikere på engelsk med de hollandske fængselsbetjente. Derudover led de indsatte af informationsmangel og vidste ikke, hvem de skulle rette diverse ansøgninger til, eller hvor de kunne klage over sundhedsbehandlingen som de modtog.⁹⁶ Ombudsmanden konkluderede, i lighed med CPT, at:⁹⁷

»Based on the overall findings made during the visit, it is the view of the Ombudsman that inmates who are sentenced to a prison sentence in Norway should **not** be forced to serve their sentence in another state.«

Gjilan

For så vidt angår fængslet i Gjilan fremgår det ikke af bemærkningerne til lovforslag L180, at Justitsministeriet i Danmark skulle håndtere samtykkespørgsmålet anderledes end tidligere gjort i forbindelse med Tilburg og Norgerhaven. Forarbejderne nævner ikke, hvordan de indsatte og deres ønsker vil blive inddraget i forbindelse med afgørelsen af overførslen til afsoning i Gjilan, men fastslår, at Justitsministeriet har kompetencen til at fastsætte målgruppen for, hvem der skal afsone i Gjilan. Det fremgår udelukkende, at dømte uden børn i Danmark vil blive prioriteret til placering i fængslet før dømte med børn i Danmark.⁹⁸

Et konkret eksempel på en udvisningsdømt indsat, der ikke ønsker at blive sendt til afsoning i Kosovo, er Hussein. Avisen 'Information' havde i 2022 kontakt med Hussein, som stod til at blive sendt til Kosovo, da han var dømt til udvisning for bestandig og ingen børn havde, og dermed følte sig som en del af målgruppen. Hussein var på daværende tidspunkt 25 år gammel og skulle afsone sin straf indtil ultimo 2023. På grund af forsinkelser i planerne blev han ikke sendt til afsoning i Kosovo og har sandsynligvis afsonet sin straf færdig i Danmark. Hussein gav dengang klart udtryk for en følelse af uretfærdighed ved udsigten til at skulle afsone i Kosovo:⁹⁹

»Jeg synes, det er vildt uretfærdigt. Vi er stadig mennesker, vi har stadig rettigheder. Det går jo ud over familien, de bliver også straffet. Det rammer ikke kun mig. Der er mange, der sidder her i uvished og ikke aner, om de er i målgruppen eller ej. Fængselspersonalet snakker ikke så meget om det, det er i hvert fald ikke noget, de deler med os.«

Som Hussein også påpeger, påvirker beslutning om at afsone i Kosovo ikke kun ham, men også hans familie. Han udtrykker bekymring for, hvordan denne beslutning ville påvirke hans mulighed for at modtage besøg og opretholde sine relationer med både familie og kæreste.

⁹⁶ Sivilombudsmannen (2016): *Norgerhaven Prison - Visit Report 2016*, s. 42

⁹⁷ Sivilombudsmannen (2016): *Norgerhaven Prison - Visit Report 2016*, s. 42

⁹⁸ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.3.3, s. 42

⁹⁹ Dahlin, U. (2022) *Udvisningsdømt: Afsoning i Kosovo vil også ramme min familie*, Information

8. Retten til besøg

8.1 Retsstillingen

Retten til besøg er reguleret i SFBL § 51:¹⁰⁰

§ 51

»En indsat har ret til mindst ét ugentligt besøg af mindst én times varighed og så vidt muligt af to timers varighed. Der kan i den enkelte institution gives tilladelse til besøg i videre omfang end nævnt i 1. pkt.«

En indsat har altså **ret** til mindst ét ugentligt besøg, jf. besøgsbekendtgørelsens § 1, jf. SFBL § 51.¹⁰¹ Ifølge bekendtgørelsens § 3 skal besøgslokalerne være indrettet på en måde, der skaber en venlig atmosfære, dette formentlig med henblik på, at besøgsrummet skal minde om et privat hjem. Hussein, jf. ovenstående, har således beskrevet, at rummet er udstyret med en sofaseng, et tv, et bord, en stol, en mikrobølgeovn, et køleskab samt service.¹⁰² Besøg kan dog nægtes af ordens- eller sikkerhedsmæssige årsager eller for at forebygge kriminalitet, jf. bekendtgørelsens § 4, og som udgangspunkt skal besøgene finde sted uoverværet, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1. Denne besøgsret er en central del af de indsattes rettigheder og anvendes tit for at sikre opretholdelsen af sociale og familiære bånd under afsoningen. Kvalitative undersøgelser viser, at det kan være belastende for de pårørende at besøge en indsat, da det ofte indebærer omkostningsfulde rejser, utryghed ved at opholde sig i fængselsmiljøet og vilkårlige besøgsregler. Undersøgelserne viser dog også, at adgangen til besøg fører til bedre familierelationer og større social støtte efter løsladelsen. Dette understreger vigtigheden af adgang til besøg for at opretholde familien både under og efter afsoningen.¹⁰³

Der er foretaget statistiske undersøgelser af besøgshyppigheden for indsatte i danske fængsler. Undersøgelserne omfatter indsatte, der har påbegyndt afsoning af en fængselsdom mellem 2004 og 2013 (a), som afsoner i et fængsel (b), og hvor fængselsstraffen har en længde på mere end et år (c).

Et uddrag af de vigtigste resultater fra disse statistiske undersøgelser fremgår nedenfor:¹⁰⁴

Familiebesøg		Gennemsnit
Antal fængselsbesøg	(månedligt)	1,84
Antal familiebesøg	(årligt)	24,00
Gennemsnitlig varighed af besøg	(i timer)	2,46
Transporttid til fængsel	(i timer)	1,36

De statistiske resultater viser, at indsatte i danske fængsler modtager hyppige besøg, i gennemsnit næsten to gange månedligt. Med et årligt gennemsnit på 24 familiebesøg og en gennemsnitlig varighed af besøg på cirka 2,5 timer, er det tydeligt, at disse besøg spiller en væsentlig rolle i de indsattes kontakt med omverdenen. Transporttiden på gennemsnitligt 1,36 timer understreger også, at besøgene kræver en vis indsats fra de pårørendes side, hvorfor de indsatte forsøges placeret tæt på deres nærmeste.

¹⁰⁰ LBKG nr. 201/2023 om fuldbyrdelse af straf mv.

¹⁰¹ LBKG nr. 1022/2022 om adgangen til besøg mv. til indsatte der udstår fængselsstraf eller forvaring

¹⁰² Dahlin, U. (2022) *Udvisningsdømt: Afsoning i Kosovo vil også ramme min familie*, Information

¹⁰³ Anker, A. T., & Wildeman, C. (2021): *Family Visitation Patterns during Incarceration in Denmark*, s. 2814

¹⁰⁴ Anker, A. T. m.fl. (2021): *Family Visitation Patterns during Incarceration in Denmark*, s. 2822 (Table 1)

Et indgreb i retten til besøg vil derfor få betydelige konsekvenser for de indsattes muligheder for at opretholde deres sociale relationer, hvilket kan have en negativ indvirkning på deres muligheder for resocialisering efter løsladelsen.

8.2 Adgangen til besøg ved afsoning i Gjilan

Til illustration kan Hussein, jf. ovenstående, bruges som eksempel. Hussein oplyste, at han i Danmark modtager besøg cirka fire gange om måneden; to besøg fra sin familie og to besøg fra sin danske kæreste. Han var bekymret for, at han ville modtage færre besøg eller måske slet ingen besøg i Kosovo, og dette gjorde ham urolig, især fordi hele hans familie, herunder forældre, søskende og fætre og kusiner, befinder sig i Danmark.¹⁰⁵

Besøgene er særligt vigtige for de indsatte, da de – selvom blot for få timer – giver mulighed for at de indsatte kan skifte rollen som indsat ud med rollen som far, ægtefælle, søn eller vært. Besøgene er præget af bestemte ritualer, hvor de indsatte ofte skifter beklædning, og mange dækker servingsbækker med sodavand, kage og slik som et tegn på taknemmelighed for besøget.

Frem for alt gives de indsatte mulighed for at omfavne deres nærmeste, hvilket er et behov for både de indsatte og deres nærmeste.¹⁰⁶ Som Hussein også har nævnt, så påvirker det ikke kun ham, men også hans familie. Hvor de pårørende tidligere i gennemsnit har brugt 1,36 timer på transport for at besøge en indsat, vil de nu blive tvunget til at gennemføre en rejse til udlandet, som ikke blot vil være trættende, men også økonomisk belastende.

Bemærkninger til L180 nævner dog muligheden for transportstøtte til at besøge en indsat i Gjilan. Af en intern udgiftsberegning i Justitsministeriet fremgår det, at der »[...] i gennemsnit vil kunne ydes et mindre tilskud på **1.675 kr.** pr. besøgende (transport og hotelophold) til gennemsnitligt fire besøgende årligt pr. belægsenhed (helårsindsat)«¹⁰⁷ Den gennemsnitlige pris for en tur/retur billet fra København til Kosovo (Prishtinë) er 2.918 kr.¹⁰⁸, hvorfor dette beskedne tilskud ikke engang dækker flybilletten, og dermed heller ikke er tilstrækkelig til at dække et eventuelt hotelophold. Det er endnu uvist, om der vil blive etableret statsstøttede familieboliger, hvor de indsattes familier kan overnatte ved besøg i Kosovo. Som et alternativ, lægger forarbejderne også op til, at der kan fastsættes regler som giver mulighed for at føre videosamtaler med nærtstående i forbindelse med afsoningen i Kosovo¹⁰⁹, hvilket dog aldrig kan erstatte et fysisk besøg.

8.3 Delkonklusion

Sammenfattende viser analysen, at retten til besøg for udvisningsdømte indsatte, der afsoner i Kosovo, er betydeligt mere udfordret sammenlignet med indsatte i danske fængsler. I Danmark modtager indsatte i gennemsnit næsten to besøg om måneden. For de udvisningsdømte indsatte kan situationen være markant anderledes. Transporttiden og omkostningerne ved at rejse til Kosovo er væsentligt højere, hvilket gør det vanskeligt for deres pårørende at opretholde de regelmæssige besøg. Selvom der er mulighed for et mindre transporttilskud, er dette tilskud utilstrækkeligt til at dække de faktiske omkostninger ved rejse og hotelophold.

¹⁰⁵ Dahlin, U. (2022) *Udvisningsdømt: Afsoning i Kosovo vil også ramme min familie*, Information

¹⁰⁶ Minke, L. K. (2012): *Fængslets indre liv*, s. 243 – 244

¹⁰⁷ Bilag 5 – *Udtræk af aktindsigtsmateriale fra Justitsministeriet – del 2*, s. 23

¹⁰⁸ Momondo (2024): *Indsigter og trends for flyrejser til Kosovo*

¹⁰⁹ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.4.1, s. 47

Denne geografiske adskillelse medfører en alvorlig risiko for, at de indsatte modtager færre besøg eller måske slet ingen besøg, hvilket yderligere isolerer dem fra deres sociale netværk og støtte.

9. Retten til sundhedsbehandling

9.1 Retsstillingen

Retten til sundhedsbehandling er reguleret i SFBL § 45:¹¹⁰

§ 45

»En indsat har ret til lægebehandling og anden sundhedsmæssig bistand.«

Be-

stemmelsen bygger på hovedsynspunktet, at indsatte i Kriminalforsorgens institutioner skal have samme adgang til sundhedsbehandling som den øvrige befolkning.¹¹¹ Det er Justitsministeren der har beføjelse til at fastsætte regler om sundhedsmæssig bistand til indsatte, jf. SFBL § 45, stk. 4. Reglerne om sundhedsbistand suppleres af bekendtgørelsen om sundhedsbistand til indsatte.¹¹²

Ifølge bekendtgørelsens § 2, stk. 1, behandles indsatte af læger tilknyttet Kriminalforsorgen. Disse sundhedspersoner er forpligtet til at overholde kravene til patientsikkerhed, herunder udøvelse med omhu og samvittighed samt journalføringspligten. Desuden gælder reglerne om tilsyn, klage og erstatning i sundhedsloven og lov om klage- og erstatningsadgang i sundhedsvæsenet også for indsatte.¹¹³

Lægehjælp uden for institutionen

Det fremgår af bekendtgørelsen § 2, stk. 2, at »[...] de indsatte skal, hvis lægen finder det nødvendigt, behandles af en speciallæge uden for institutionen.«¹¹⁴ Det fremgår desuden at de indsatte skal søges indlagt på hospital med henblik på sygehusophold, hvis lægen finder det nødvendigt, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Misbrugsbehandling

Vederlagsfri misbrugsbehandling er undtaget for udvisningsdømte indsatte, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende, jf. SFBL § 45 a, stk. 2. Særlige hensyn kan være nødvendige af hensyn til den indsatte helbred. Dog er der fortsat mulighed for somatisk behandling af misbrug, såsom metadonnedtrapning eller anden medicinsk behandling relateret til stofmisbrug.¹¹⁵

9.2 Adgangen til sundhedsbehandling ved afsoning i Gjilan

Indledningsvis skal det nævnes, at sundhedsministeren er bemyndiget til at fastsætte regler om den sundhedsfaglige behandling af indsatte i Gjilan, samt til at fravige disse regler i det omfang, det er nødvendigt for fuldbyrdelsen af fængselsstraf i Gjilan, jf. SFBL § 1 a, stk. 5. Formålet med denne bemyndigelse er at sikre, at de regler der gælder for andre behandlingssteder i Danmark, også finder

¹¹⁰ LBKG nr. 201/2023 om fuldbyrdelse af straf som ændret ved lov nr. 331/2023 og lov nr. 1552/2023

¹¹¹ FT 1999-2000, Tillæg A, s. 3780.

¹¹² LBKG nr. 965/2022 om sundhedsmæssig bistand til indsatte i kriminalforsorgens institutioner

¹¹³ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.1.4, s. 43

¹¹⁴ LBKG nr. 965/2022 om sundhedsmæssig bistand til indsatte i kriminalforsorgens institutioner

¹¹⁵ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.1.4, s. 43

anvendelse for fængslet i Kosovo. Man vil dermed sikre, at den sundhedsfaglige behandling, så vidt muligt sker på samme vilkår, som ved afsoning i Danmark.¹¹⁶

Udgangspunktet i Gjilan fremgår af Traktatens artikel 19 (1), der regulerer at de indsatte overføres til et sygehus i Danmark ved behov for sundhedsfaglig behandling. I praksis vil dette påføre ekstraordinære omkostninger, hvorfor der gælder følgende tre undtagelser for sundhedsfaglig behandling af indsatte, jf. artikel 19, stk. 2, litra a – c:¹¹⁷

a.	Indsatte kan modtage sundhedsfaglig behandling i fængslet, hvis behandlingen ikke kræver transport til den sendende stat eller indlæggelse på et sygehus, jf. litra b og c. Sundhedsfaglig behandling i fængslet ydes af den sendende stat i overensstemmelse med den sendende stats regler og bestemmelser.
b.	Indsatte kan modtage sundhedsfaglig behandling uden for fængslet på et sygehus i den modtagende stat, hvis behandlingen af den indsatte ikke kræver mere end tre nætters indlæggelse på et sygehus.
c.	Indsatte kan modtage sundhedsfaglig behandling uden for fængslet på et sygehus i den modtagende stat, hvis den indsatte af sundhedsfaglige grunde ikke kan overføres til et sygehus i den sendende stat. Hvor det er relevant, overføres den indsatte til den sendende stat, så snart den indsattes helbredstilstand tillader det.

Litra A dækker de almindelige lægefaglige besøg, som hverken kræver transport til Danmark eller indlæggelse på et sygehus. Af bemærkningerne fremgår det, at denne sundhedsbehandling varetages af en dansk autoriseret læge, som vil arbejde in-house i Gjilan.¹¹⁸

Litra B regulerer korte indlæggelsesforløb på under tre nætters indlæggelse, hvor de indsatte kan modtage sundhedsbehandling uden for fængslet. Behandlingen udføres i sådanne tilfælde af kosovariske myndigheder og er underlagt kosovarisk ret. Her sker der en forskelsbehandling, idet indsatte i Danmark indlægges på danske hospitaler efter danske standarder, selv for kortvarige indlæggelsesforløb, mens udvisningsdømte i Gjilan sendes til behandling i det kosovariske sundhedsvæsen. Sundhedsministeren kan ikke bruge sin bemyndigelse efter SFBL § 1 a, stk. 5 til at fastsætte regler for sundhedsbehandling i det kosovariske sundhedsvæsen. Problemet forsøges løst ved artikel 19 (6) i traktaten, som fastsætter, at ophold på et sygehus uden for fængslet i Kosovo skal ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Litra C dækker akutte tilfælde, hvor den indsatte får behandling i det kosovariske sundhedsvæsen, men derefter skal overføres til Danmark med henblik på videre behandling, så snart den indsattes helbred tillader det.

9.3 Delkonklusion

Der opstår en ulighed, idet indsatte i Danmark kan modtage sundhedsfaglig behandling uden for fængslet på et dansk sygehus, mens indsatte i Gjilan sendes til det kosovariske sundhedsvæsen. Mens danske indsatte er sikret behandling efter høje danske standarder, er udvisningsdømte indsatte i Kosovo underlagt kosovariske sundhedsstandarder, som kan variere i kvalitet. Sundhedsministerens

¹¹⁶ Ibid., pkt. 2.1.4.4.1, s. 48

¹¹⁷ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

¹¹⁸ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 2.1.4.4.1, s. 48

begrænsede mulighed for at regulere sundhedsbehandlingen uden for fængslet i Kosovo forstærker denne ulighed, trods forsøg på at afhjælpe dette gennem traktatens bestemmelser. Desuden tages der ikke højde for, at plejepersonalet på kosovariske hospitaler muligvis ikke taler engelsk, hvilket kan føre til kommunikationsproblemer og ineffektiv sundhedsbehandling. Dette skaber også usikkerhed om, hvorvidt de indsatte er tilstrækkeligt informerede til hvilken behandling de giver samtykke til. Samlet set underminerer denne ulighed princippet om, at de udvisningsdømte indsatte i Gjilan skal afsone deres straf på lige vilkår med de indsatte i Danmark.

10. Overdragelse til strafforfølgning i Kosovo

Dette er uden tvivl et af de mest kontroversielle aspekter ved Danmarks planer om at leje fængselspladser i Kosovo. Det drejer sig om tilfældet, hvis en indsat begår ny kriminalitet under afsoningen i Gjilan. I denne sammenhæng skal man have in mente, at Danmark *lejer* fængselspladser af Kosovo og er derfor forpligtet til at respektere Kosovos suverænitet ved at tillade, at kosovariske myndigheder strafforfølger kriminalitet begået på deres eget territorium.

10.1 Fornyet kriminalitet ved afsoning i Danmark

I tilfælde af ny kriminalitet begået i et fængsel i Danmark, er det anklagemyndigheden, der i samarbejde med politiet strafforfølger sådanne forbrydelser, jf. RPL § 95 smh. § 96.¹¹⁹ Det er altså anklagemyndigheden, der rejser tiltale mod den pågældende indsat, hvilken kan føre til at ny ubetinget fængselsstraf. I dette tilfælde er det Kriminalforsorgen, der har ansvaret for at foretage en omberegning af fængselsstraffen i henhold til SFBL § 16.

Ud over den strafferetlige sanktion kan en indsat også pålægges en disciplinærstraf, når overtrædelsen samtidig udgør en selvstændig krænkelse af orden eller sikkerhed i institutionen, jf. SFBL § 67, stk. 1, nr. 7. En disciplinærstraf kan bestå af en advarsel, bøde, midlertidigt udgangsforbud eller midlertidig begrænsning i retten til besøg mv., jf. SFBL § 68, stk. 1.

10.2 Fornyet kriminalitet ved afsoning i Gjilan

Konsekvensen for de udvisningsdømte indsatte der afsoner i Gjilan er, at de risikerer at blive idømt en fængselsstraf i Kosovo ved fornyet kriminalitet, hvorfor de overgives til kosovariske myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af denne straf. Dette skaber stor bekymring, da Danmark reelt overdrager sine egne indsatte til fremmede hænder.

Forholdet er reguleret af artikel 24 og 25 i Traktaten.¹²⁰ Udgangspunktet er, at kriminelle handlinger begået i Kosovo som modtagende stat, også strafforfølges i Kosovo, jf. artikel 24. Kun i tilfælde hvor kriminelle handlinger er begået mod dansk personale i Gjilan, kan der ske strafforfølgelse i Danmark, dog efter konsultation med Kosovo.

Den danske institutionsleder er ansvarlig for at tillade al efterforskning i fængslet, og en mistænkt indsat må ikke overføres til Danmark, mens efterforskningen foregår. Skulle retssagen i Kosovo føre til en ubetinget fængselsstraf, vil den indsatte skulle fuldbyrde den i et kosovarisk fængsel.¹²¹

¹¹⁹ LBKG 250/2024 - Retsplejeloven

¹²⁰ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

¹²¹ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

Artikel 25

»1. Når en indsat idømmes en fængselsstraf i den modtagende stat, jf. artikel 24, sættes fuldbyrdelsen af den danske straf i bero, og den indsatte overføres straks til en anden fængselsinstitution i den modtagende stat for at afsone den modtagende stats straf.

2. Fuldbyrdelse og idømmelse af den modtagende stats straf skal ske i overensstemmelse med den sendende stats internationale forpligtelser«

En indsat kan kun overdrages til de kosovariske strafmyndigheder, hvis dette ikke strider mod Danmarks internationale forpligtelser, jf. SFBL § 75 b, stk. 1.¹²² Af denne grund fremstår artikel 24 i traktaten illusorisk, da Danmark muligvis kan blokere en overdragelse af den indsatte til kosovariske myndigheder. Det er endnu uvist, hvilke muligheder Kosovo i så fald har for at gennemføre strafforfølningen.

I tilfælde af, at en indsat overdrages til Kosovo for at fuldbyrde en kosovarisk fængselsstraf, vil dette påvirke flere af deres rettigheder. Med afsæt i den foregående analyse, vil det følgende afsnit fokusere på de indsattes rettigheder til besøg og sundhedsbehandling efter kosovarisk straffuldbyrdesret.

10.3 Adgangen til besøg efter kosovarisk ret

Retten til besøg i kosovariske fængsler er reguleret af LECS Article 61.¹²³

LECS Article 61

»1. The convicted person has the right to receive visits at least once a month for a period of at least (1) hour from the spouse, child, adopted child, parent, adoptive parents and other blood relatives in direct line or in an indirect line up to the fourth degree.«

Til sammenligning med SFBL § 51 om besøg har indsatte i kosovariske fængsler kun ret til mindst ét besøg månedligt, mens danske indsatte har ret til mindst ét besøg ugentligt. I LECS Article 61 (1) er der fastsat en bestemt personkreds, og besøg udenfor den anførte personkreds kræver tilladelse, jf. LECS Article 61 (3). Dette er anderledes end i Danmark, hvor målgruppen for besøg ikke er rammesat på samme måde. CPT udarbejdede i 2021 en rapport om forholdene i de kosovariske fængsler og kritiserede, at LECS ikke giver de indsatte ret til mere end ét månedligt besøg. CPT foreslog, at LECS – ligesom i Danmark – skal give ret til ét ugentligt besøg.¹²⁴

Det bliver i forvejen besværligt for de pårørende i Danmark at besøge de indsatte i Gjilan, hvorfor at skulle planlægge og udføre et besøg i et kosovarisk fængsel kun vil være mere udfordrende. KCS' hjemmeside er ikke tilstrækkelig klar sammenlignet med Kriminalforsorgens hjemmeside, som tydeligt viser besøgsregler og kontaktpunkter for hvert enkelt fængsel.¹²⁵ Ved besøg til indsatte i Gjilan vil de pårørende have kontakt med Kriminalforsorgen på et sprog, de forstår, og de vil forhåbentlig blive guidet gennem hele processen for at kunne aflægge et fysisk besøg i fængslet.

Derimod vil besøgende til kosovariske fængsler skulle navigere i et fremmed fængselssystem, hvor de vil støde på sproglige og praktiske udfordringer ved rejsen til fængslet. Dette vil næsten fuld-

¹²² Se afsnit 5.4.2 for uddybning

¹²³ Republic of Kosovo, Law no. 08/L-132 on the Execution of Criminal Sanctions

¹²⁴ CPT (2021): *Report to the UNMIK on the visit to Kosovo carried out by CPT from 6 to 16 October 2020*, s. 44

¹²⁵ Kriminalforsorgen (2024): *Steder og kontakt*

stændig afskære den indsatte fra at kunne få besøg fra sine pårørende, mens de afsoner deres kosovariske fængselsstraf. Indsatte i denne situation må trøste sig med muligheden for at foretage telefonopkald med hjemmel i LECS Article 59.

10.4 Ret til sundhedsbehandling efter kosovarisk ret

Retten til sundhedsbehandling i kosovariske fængsler er reguleret af LECS Article 42.¹²⁶

LECS Article 42

» 1. The convicted person will enjoy the same health care standards that are available in the community.

2. The convicted person should have access to the necessary health services free of charge.

[...] «

Indsatte i kosovariske fængsler har ret til vederlagsfri sundhedsbehandling, og der er mulighed for behandling udenfor fængslet, hvis det er nødvendigt, jf. LECS Art. 42 (6). CPT bemærker flere positive aspekter ved sundhedsbehandlingen af indsatte i kosovariske fængsler; nyankomne indsatte bliver screenet inden for 24 timer efter deres ankomst, der er altid mindst én sygeplejerske til stede døgnet rundt, og forholdene for somatisk behandling er for det meste tilstrækkelige. CPT påpeger dog mangelfuld behandling af indsatte med psykiske lidelser.¹²⁷

Europarådet har tidligere arrangeret en studierejse fra Kosovo til Danmark med henblik på vidensdeling, hvor Kosovo kunne lære af 'best practice' fra Danmark. En deltager fra studierejsen, Arben Lubach, beretter, at det modsatte faktisk fandt sted, og Danmark endte med at trække erfaring fra de kosovariske ansatte. Forskellen i sundhedsbehandlingen skyldes formentlig, at det i Danmark er Justitsministeriet, der også er ansvarlig for sundhedsbehandling af indsatte, mens det i Kosovo er Sundhedsministeriet, der er ansvarlig for sundhedsbehandlingen af fængselsindsatte.¹²⁸

10.5 I fremmede hænder

Ud over belastningen ved at blive sendt til et fremmed fængselssystem indebærer det også, at de indsatte skal vænne sig til værdier og normer, som de ikke er vant til. De indsatte skal forsøge at tilpasse sig en ny fængselskultur, men mangler det vigtigste værktøj til dette: sproget. At være omgivet af andre indsatte og fængselsbetjente, der primært taler albansk, gør det endnu sværere for de indsatte at tilpasse sig det nye miljø.

Den grundlæggende ændring i magtforholdet fra Danmark til Kosovo vil også påvirke de indsattes opfattelse af magtudøvelse. De kosovariske fængselsbetjente kan have en anden opfattelse af disciplin og magt end de danske fængselsbetjente, hvilket betyder, at de indsatte ikke føler sig trygge til at søge hjælp hos dem. CPT har tidligere modtaget troværdige påstande fra kosovariske indsatte om mishandling af indsatte af de kosovariske fængselsbetjente, herunder lussinger, slag og spark samt andre former for overdreven magtanvendelse, i strid med EMRK artikel 3.¹²⁹ Det skal bemærkes, at Kosovo hverken har ratificeret Torturkonventionen eller EMRK, da Kosovo ikke er medlem af FN eller Europarådet. Dette betyder blandt andet, at der ikke kan anlægges sager mod Kosovo ved EMD.¹³⁰ Det kan således give anledning til bekymring, om det samme vil ske for de danske indsatte. Selvom de er

¹²⁶ Republic of Kosovo, Law no. 08/L-132 on the Execution of Criminal Sanctions

¹²⁷ CPT (2021): *Report to the UNMIK on the visit to Kosovo carried out by CPT from 6 to 16 October 2020*, s. 37 – 39

¹²⁸ Lubach, A. (2019): *Prison Reform in Kosovo: A study of the dilemma of state-building*, s. 239

¹²⁹ CPT (2021): *Report to the UNMIK on the visit to Kosovo carried out by CPT from 6 to 16 October 2020*, s. 31

¹³⁰ FT 2021-22, L 180 – Bilag 1: Samlede høringssvar, s. 7.

overdraget til Kosovo for at afsone en kosovarisk fængselsstraf, betyder det ikke, at Danmark ikke længere har ansvar for dem. De forbliver danske udvisningsdømte, som vender tilbage til Gjilan-fængslet efter afsoningen i Kosovo, jf. traktatens artikel 25 (3)¹³¹, hvorfor Danmark har derfor fortsat ansvar for at forfølge påstande om behandling i strid med EMRK artikel 3.

Erfaringer fra Norge

I forbindelse med aftalen om Norgerhaven-fængslet var det Ombudsmanden i Norge (»Sivilombudsmannen«), der fungerede som Norges NPM, jf. den valgfrie protokol til tortur-konventionen. Sivilombudsmannen vurderede, at ordningen om Norgerhaven var i strid med Norges menneskeretlige forpligtelser, især Torturkonventionens artikel 12 og 16, som kræver at kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse, når der foreligger mistanke om tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling. Dette kunne Norge ikke opfylde, da hollandske strafferetlige regler var gældende for kriminelle forhold begået i fængslet.¹³²

I Danmark fungerer Ombudsmanden ligeledes som vores NPM, hvilket betyder, at Danmark er forpligtet til at foretage effektive og officielle undersøgelser af mistanke om overtrædelser af torturkonventionen og EMRK artikel 3. Efterforskningen skal kunne identificere og eventuelt strafforfølge de ansvarlige.¹³³ Ligesom Norge ikke kunne opfylde disse krav overfor Holland, kan det ske, at ombudsmanden også kommer til at rette kritik mod Danmark, for ikke effektivt at kunne forfølge sådanne påstande fra de indsatte sendt til afsoning i Kosovo.

Man kan undre sig over, hvorfor Danmark vil risikere anklager om menneskerettighedskrænkelser for at skabe plads til kun 300 flere fængselspladser. Formanden for fængselsforbundet, Bo Yde Sørensen, har svært ved at forestille sig, at det skulle give færre indsatte i Danmark. Han mener bare de 300 frie celler vil blive fyldt op af andre indsatte.¹³⁴

10.6 Forslag til praktiske tiltag

For at imødekomme de identificerede problemer vil følgende afsnit præsentere konkrete forslag til praktiske tiltag, der bør overvejes. På grund af manglende indsigt i 'samarbejdsaftalen' mellem Danmark og Kosovo, som rammesætter de praktiske forhold for fængslet i Gjilan, kan det være, at visse tiltag allerede er påtænkt.

Retten til besøg

Det anbefales, at der oprettes en transportenhed med det formål at yde transportstøtte til de pårørende i Danmark, der ønsker at besøge en indsat i Gjilan. Denne enhed vil kunne tilbyde praktisk hjælp og støtte til at arrangere rejsen fra Kastrup til Prishtinë. Udgangspunktet i Danmark er, at besøgende i Danmark selv finder vej til fængslet, men da mange måske aldrig har været i Kosovo før, bør enheden etablere en shuttlebus, der transporterer besøgende fra lufthavnen i Prishtinë til fængslet i Gjilan og tilbage ved hjemrejse. Alternativt kan der ydes hjælp og støtte til at finde transportmuligheder derhen.

Retten til sundhedsbehandling

¹³¹ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

¹³² Sivilombudsmannen (2018): *The Norwegian NPM's submission to the UN Committee Against Torture's 63rd session*, s. 8 – 9

¹³³ FT 2021-22, Tillæg A L 180 (almindelige bemærkninger), pkt. 3.1.2, s. 111

¹³⁴ Gille, A. D. (2024): *Kritiseret fængselsaftale på plads: I fremtiden kan udvisningsdømte sendes til Kosovo*, DR

Hvis det er nødvendigt for en indsat at modtage sundhedsbehandling i et kosovarisk fængsel, er det vigtigt at indføre en fast tolketjeneste, der følger den indsatte og sikrer, at vedkommende forstår den behandling, der samtykkes til. Dette muliggør effektiv sundhedsbehandling uden sproglige misforståelser. Ifølge Traktatens artikel 19 (9)¹³⁵ skal patientens lægejournal leveres tilbage til sundhedsafdelingen i Gjilan fra det behandlende sygehus. Der skal være tydelige retningslinjer, der sikrer, at sundhedspersonalet i Gjilan inden for 24 timer sørger for, at oplysningerne også journaliseres i patientens danske elektroniske patientjournal. Dette er nødvendigt for patientsikkerheden, så der er overblik over al sundhedsbehandling, som den indsatte har modtaget.

Overdragelse til strafforfølgning

I tilfælde af, en indsat overdrages til strafforfølgning i Kosovo, er det nødvendigt at sikre kontinuerlig kontakt til den indsatte for at sørge for deres velbefindende. Der foreslås knyttet en kontaktperson til disse som både sørger for social samt juridisk bistand ved behov. Denne kontaktperson vil besøge den indsatte og i samarbejde med transportenheden, jf. ovenfor, vejlede de besøgende fra Danmark der gerne vil besøge en indsat sendt til afsoning i et kosovarisk fængsel.

Dette indebærer som minimum at vejlede dem til hvor det kosovariske fængsel er beliggende, og et kontaktpunkt til fængsel, hvor de besøgende selv kan arrangere et besøg.

LECS Article 63 muliggør besøg af »the diplomatic representative, or consul of the State of which he is a citizen«. ¹³⁶ Ved analogisk fortolkning giver det umiddelbart adgang til at denne 'kontaktperson', ansat af Kriminalforsorgen i Danmark, formentlig også vil få lov til at besøge den indsatte med hjemmel i denne bestemmelse.

11. Diskussion

Det kan herefter diskuteres, om transnationale fængsler overhovedet er til gavn, og hvorfor outsourcing af straffuldbyrdelsen anses som en løsning i stedet for at finde en løsning indenfor egne grænser. Man kan spørge, hvorfor Danmark ikke i stedet rekrutterer fængselsbetjente fra udlandet, uddanner dem grundigt i dansk sprog og fængselsregler over 1-2 år, for derefter at lade dem aflaste Kriminalforsorgen. Planerne om at sende fængselsindsatte til Gjilan er allerede forsinket med et par år, og i denne tid kunne man have nået at uddanne udenlandske fængselsbetjente. Det er usandsynligt, at dette ville være dyrere end den nuværende løsning, der vil koste Danmark over en halv milliard kroner i lejeomkostninger alene over fem år¹³⁷, uden at medregne andre udgifter såsom transportomkostninger ved at fragte indsatte frem og tilbage med fly mellem Danmark og Kosovo.

Outsourcingstendensen

Det er ikke overraskende, at straffuldbyrdelsen nu også udliciteres til udlandet. S-regeringen fra 2019 – 2022 iværksatte planerne om at sende udvisningsdømte indsatte til afsoning i Kosovo og forsøgte også at flytte asylbehandlingen fra Danmark til Rwanda.¹³⁸ I tråd med den strammere udlændingepolitik i Danmark gennem årene kan man frygte, at planerne om fængselspladser i Kosovo udnyttes som symbolpolitik. Hækkerups retorik vedrørende aftalen underbygger denne pointe.¹³⁹

»Jeg synes, at det er aldeles fremragende, at vi kan få dem smidt ud så hurtigt som muligt, herunder at starte med at de afsoner i udlandet, så vi ser deres hæl i stedet for deres tå.«

¹³⁵ LOV nr. 893/2022, Bilag 1 – Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo

¹³⁶ Republic of Kosovo, Law no. 08/L-132 on the Execution of Criminal Sanctions

¹³⁷ Traktatens Article 32 (1), EUR 75.000.000 kr. over 5 år = DKK cirka 560.000.000

¹³⁸ Ritzau (2024): *Regeringen vil også overbevise andre lande om Rwanda-model*, TV2 Nyheder.

¹³⁹ Ritzau Politik (2022): *Danmark underskriver traktat om 300 fængselspladser i Kosovo*, Nordjyske

Den nuværende justitsminister, Peter Hummelgaard, taler i samme baner ved at gentage Hækkerup og siger, at planerne »[...] sender et klart signal til kriminelle udlændinge om, at deres fremtid ikke er i Danmark, og derfor skal de heller ikke afsone her.«¹⁴⁰ Det er tydeligt, at man forsøger at straffe specifikt de kriminelle udlændinge, og måske giver idéen om at sende denne gruppe af indsatte til afsoning i udlandet den almindelige befolkning en følelse af tryghed, selvom der reelt ikke er forskel på, om de afsone i et lukket fængsel i Danmark eller Kosovo. Dette underbygges yderligere af, at et af formålene med Gjilan-fængslet er, at de indsatte skal kunne sendes direkte fra Kosovo tilbage til deres tredjelande. Det er idéen at når de først har forladt Danmark, så skal de aldrig tilbage.

Moderne syndebukke

Hassan og de øvrige udvisningsdømte indsatte, der sendes til afsoning i Kosovo, kan altså samlet set betragtes som vores moderne syndebukke. Ved at sende denne gruppe indsatte til afsoning i udlandet fjerner samfundet en uønsket gruppe og signalerer en form for udrensning. Disse indsatte bliver ofre for en politik, der ikke blot fratager dem deres frihed, men også adgangen til deres sociale netværk og støtte fra familien under afsoningen af deres straf.

Danmark udøver disciplinær magt ved at anvende en form for social kontrol, der har til formål at undertrykke og disciplinere gennem geografisk og dermed social adskillelse. Ved at gribe ind i de indsattes livsverden selv under afsoningen, vil deres evne til at opretholde en sammenhængende livsverden blive svækket, hvilket kan have alvorlige sociale og psykiske konsekvenser for dem. Danmark legitimerer den hårde behandling og isolation ved opfattelse af, at de udvisningsdømte selv har gjort sig fortjent til deres situation gennem deres kriminelle handlinger, da de alligevel på et tidspunkt vil blive udvist og adskilt fra deres familie.

I forbindelse med fængslet i Norgerhaven mente de hollandske fængselsbetjente også, at de udvisningsdømte indsatte blev straffet særligt hårdt, da de endte med at afvente udvisning til hjemlandet, hvor de i mellemtiden allerede var revet væk fra deres omgangskreds i Norge. De ansatte gav udtryk for moralsk ubehag ved dette, særligt over hvordan de indsatte manglede adgang til nødvendige tjenester, og deres ufrivillighed ved opholdet på hollandsk territorium.

De ansatte havde svært ved at problematisere forhold og der herskede en forpligtelse til at »få det hele til at fungere«.¹⁴¹ Man kan forestille sig, at det samme kan finde sted i Gjilan, især efter aftalen er blevet forsinket med et par år, og aftalepartierne nægter at tabe ansigt ved, at alt arbejdet alligevel gik til spilde og ikke havde den ønskede effekt.

Det er i hvert fald svært ikke at tage sig til hovedet, når man vidner at Danmark (1) bruger enorme ressourcer på at etablere juridiske rammer for afsoning i Kosovo, (2) løber risikoen for menneskeret-tighedskrænkelser, og (3) skaber praktiske og økonomiske udfordringer for sig selv, alt sammen for at skabe plads til kun 300 indsatte. Det virker som en dyr og kompliceret lappeløsning, der rejser flere spørgsmål, end den besvarer.

12. Konklusion

Formålet med afhandlingen var at afdække det juridiske grundlag for planerne om at leje fængselspladser i Kosovo samt undersøge hvordan dette påvirker de indsattes rettigheder sammenlignet med afsoning i Danmark. Den retlige ramme for at leje fængselspladser i Kosovo krævede en omfattende

¹⁴⁰ Justitsministeriet (2024): *Pressemeddelelse: Kosovos parlament godkender traktat om leje af fængselspladser*

¹⁴¹ Liebling, A. et al., (2017): *Where Two 'Exceptional' Prison Cultures Meet: Negotiating Order in a Transnational Prison*, *The British Journal of Criminology*, s. 10

lovændring, som skete ved lovforslag L180 og ved den tilhørende traktat mellem Danmark og Kosovo. Traktaten sætter rammerne for, at danske straffuldbyrdelsesregler skal finde anvendelse i fængslet i Kosovo, og at en dansk-ansat institutionsleder skal sikre, at de indsatte behandles i overensstemmelse med disse regler. På denne måde søger aftalen at overføre danske standarder for straffuldbyrdelse til Gjilan-fængslet i Kosovo.

For så vidt angår afhandlingens fund fra den komparative analyse kan følges konkluderes:

Retten til besøg

Afhandlingen viser, at de indsatte ret til besøg er væsentlig for deres socialisering med omverdenen, og særligt vigtigt for at kunne opretholde relationer. Indsatte, der sendes til afsoning i Gjilan, vil dog opleve betydelige udfordringer med at få besøg på grund af den geografiske afstand samt logistiske og økonomiske vanskeligheder. Konsekvensen heraf er, at denne gruppe indsatte risikerer at få færre besøg eller slet ingen besøg.

Retten til sundhedsbehandling

En anden vigtig faktor er adgangen til sundhedsbehandling. Indsatte i Gjilan vil kunne modtage behandling i fængslet af en dansk læge, men ved kortvarige indlæggelser skal de overføres til det kosovariske sundhedssystem. Her kan der opstå forskelle i behandlingskvaliteten samt sproglige barrierer, hvilket betyder, at de ikke vil modtage samme sundhedsbehandling som indsatte i Danmark, der kan indlægges på et dansk sygehus. Det er dog planlagt, at længerevarende behandlinger skal foregå i Danmark, hvilket skaber usikkerhed om kontinuiteten i behandlingen.

Overdragelse til strafforfølgning

Ved fornyet kriminalitet under afsoningen i Gjilan risikerer de indsatte at skulle overdrages til kosovariske myndigheder for strafforfølgning. Dette kan medføre, at de indsatte bliver underlagt et andet retssystem med forskellige standarder og procedurer end de danske. Hvis de indsatte sendes til at fuldbyrde en kosovarisk fængselsstraf i kosovarisk fængsel, risikerer Danmark at blive påtalt for menneskerettighedskrænkelser, da de danske myndigheder ikke effektivt kan forfølge potentielle klager om behandling i strid med det absolutte forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, som det var tilfældet med Norge og Norgerhaven. En særlig bekymring opstår ved deres adgang til at modtage besøg mens de afsoner i et andet kosovarisk fængsel. Deres nærmeste vil i sådanne tilfælde selv skulle navigere i det kosovariske fængselssystem, og de sproglige og praktiske udfordringer vil dermed næsten umuliggøre fysiske besøg.

Fra et retssociologisk perspektiv viser afhandlingen, at udvisningsdømte indsatte i Kosovo bliver marginaliseret og stigmatiseret. Den geografiske adskillelse fra deres sociale netværk og manglende adgang til tjenester på samme niveau som i Danmark er et alvorligt indgreb i deres livsverden, og kan også anses som disciplinær magtudøvelse af Danmark, hvor netop denne gruppe indsatte straffes hårdere end nødvendigt. Forskelsbehandling indebærer både en fysisk adskillelse og en social og psykologisk belastning, hvilket underminerer hensynet om at de indsatte i Gjilan skal behandles lige og retfærdig som indsatte i Danmark.

Udvisningsdømte indsatte er således vores moderne syndebukke, og ved at sende dem til afsoning i udlandet sørger Danmark for, at deres fængselsstraf skal opleves som en reel straf og ubarmhertig realitet.

Litteraturliste

Bøger og tidsskriftsartikler

- Anker, A. T., & Wildeman, C (2021) *Family Visitation Patterns during Incarceration in Denmark*. Journal of Family Issues, s. 2811-2834.
- Dalberg-Larsen, J., & Kristiansen, B. L. (2014) *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Engbo, H. J. (2024) *Menneskeretligt lys på resocialisering i dansk straffuldbyrdsret*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, s. 24-40.
- Foucault, M. (1995) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Random House
- Hammerslev, O., & Nielsen, S. P. (2020) *Rettssociologiske metoder*, I C. R. Hamer, & S. Schaumberg-Müller, *Juraens Verden* (s. 307-324). Djøf Forlag.
- Hoxha, R. (2014) *Establishment and development of Kosovo Correctional Service during 1999 -2013*. Mediterranean Journal of Social Sciences, s. 505-508.
- Liebling, A., Johnson, B., m.fl. (2021) *Where Two 'Exceptional' Prison Cultures Meet: Negotiating Order in a Transnational Prison*. The British Journal of Criminology, s. 41-60.
- Lubach, A. (2019) *Prison Reform in Kosovo: A study of the dilemma of state-building*. University of Brighton.
- Lynggaard, K. (2020) *Dokumentanalyse*. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder* (s. 185-203). Hans Rietzels Forlag.
- Matheson, M. J. (2001) *United Nations Governance of Postconflict Societies*. The American Journal of International Law, s. 76-85.
- Minke, L. K. (2012) *Fængslets indre liv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Minke, L., & Vanhouche, A.-S. (2023) *Renting cells abroad: Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding*. Nordic Journal of Criminology, s. 1-16.
- Murer, J. S., & Reveron, D. (2006) *Flashpoints in the war on terrorism*. London: Routledge.
- Pakes, F., & Holt, K. (2015). *The Transnational Prisoner: Exploring Themes and Trends Involving a Prison Deal with the Netherlands and Norway*,

The British Journal of Criminology, s. 79-93.

- Phillips, D. L., & Burns, N. (2012) *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U. S. Intervention.* MIT Press.
- Richter, J. (2011) *Magt og afmagt i individets liv*, Psyke & Logos, s. 418-431.
- Steinke, R. R. (2015) *A Look Back at NATO's 1999 Kosovo Campaign: A Questionably 'Legal' but Justifiable Exception?* Connections, s. 43 - 56.
- Ugelvik, T. (2013) Michel Foucault: juridiske magtformer og det juridiske subjekt. I O. Hammerslev, & M. R. Madsen, *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver* (s. 427-448). Hans Reitzels Forlag.
- O'Connel, M. E. (2000) *The UN, NATO, and International Law after Kosovo.* Human Rights Quartely, Vol. 22, No. 1, s. 57-89.

Nyhedsartikler

- Beck Nielsen, J. (2021) *Danmark skal leje 300 fængselspladser i Kosovo – og andre tiltag, som skal rette op på Kriminalforsorgen.* Berlingske
- Dahlin, U. (2022) *Udvisningsdømt: Afsoning i Kosovo vil også ramme min familie,* Information
- Gille, A. D. (2024) *Kritiseret fængselsaftale på plads: I fremtiden kan udvisningsdømte sendes til Kosovo,* DR Nyheder.
- Ingvorsen, E. S., & Nielsen, N.(2018) *Litauen afviser dansk ønske om splinternyt fængsel til udvisningsdømte kriminelle,* DR Nyheder.
- Kjærgaard, J. (2021) *Hækkerup vil leje fængselspladser i Kosovo til udvisningsdømte udlændinge,* Netavisen Pio.
- Lønstrup, K. F. (2023) *Hækkerup finkæmmede hele Europa for ledige Fængselspladser inden valget faldt på Kosovo,* Altinget.
- Ritzau Politik. (2022) *Danmark underskriver traktat om 300 fængselspladser i Kosovo,* Nordjyske.
- Ritzau. (2024) *Regeringen vil også overbevise andre lande om Rwanda model.* TV2 Nyheder.

Websteder

- Council of Europe (2012)
Tilgæet: 22.04.24
CPT: *Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison carried out by the CPT from 17 to 19 October 2011*
URL: <https://rm.coe.int/1680697812>
- Council of Europe (2021)
Tilgæet: 13.05.24
CPT: *Report to the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) on the visit to Kosovo* carried out by CPT from 6 to 16 Oct. 2020*
URL: <https://rm.coe.int/1680a3ea32>
- Council of Europe (2023)
Tilgæet: 22.04.24
About the CPT
URL: <https://www.coe.int/en/web/cpt/about-the-cpt>
- De Ridder, S. (2013)
Tilgæet: 16.03.24
Tilburg: A Belgian Prison Across the Border
URL: <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2013/09/tilburg-belgian>
- EULEX (2022)
Tilgæet: 27.03.24
EULEX and the Kosovo Correctional Service: a 14 year-long partnership to improve the correctional system
URL: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,2666>
- EULEX (2022)
Tilgæet: 27.03.24
The Correctional Unit - 2022 Factsheet
URL: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,64&ydate=2022>
- Fængselsforbundet I Danmark (2022)
Tilgæet: 27.03.24
Fakta om det uniformerede personale i Kriminalforsorgen (PDF)
URL: https://faengselsforbundet.dk/download-document/?filename=2022/03/FF_faktaark_2022.pdf
- Fledelius, K. (2023)
Tilgæet: 16.03.24
Kosovo
URL: <https://denstoredanske.lex.dk/Kosovo>
- Forsvarsministeriet (u.d.)
Tilgæet: 23.02.24
Indsatsen i Kosovo
URL: <https://www.fmn.dk/da/arbejdsomraader/internationale-operationer/igangvarende-operationer/kosovo/>
- Justitsministeriet (2021)
Tilgæet: 11.03.24
Aftale om Kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 (PDF)
URL: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/12/Aftale-om-kriminalforsorgens-oekonomi-2022-2025-2.pdf>
- Justitsministeriet (2022)
Tilgæet: 16.03.24
Traktat om leje af fængselspladser i Kosovo nu underskrevet
URL: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/traktat-om-leje-af-faengselspladser-i-kosovo-nu-underskrevet/>
- Justitsministeriet (2022)
Tilgæet: 26.04.24
L 180 Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv. Bilag 1 – Samlede høringssvar – Hentet fra Folketingstidende

	URL: https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L180/bilag/1/2565238/index.htm
Justitsministeriet (2024) Tilgået: 25.05.24	<i>Pressemeddelelse: Kosovos parlament godkender traktat om leje af fængselspladser</i> URL: https://shorturl.at/4m3O7
KosovaPress (2023) Tilgået: 06.04.24	<i>The opposition is divided on the agreement with Denmark on prisons</i> URL: https://kosovapress.com/eng/the-opposition-is-divided-on-the-agreement-with-denmark-on-prisons
Kriminalforsorgen (2023) Tilgået: 23.02.24	<i>Tal fra Kriminalforsorgen - 1. kvartal 2023</i> URL: https://kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/noegletal/
Kriminalforsorgen (2023) Tilgået: 26.05.24	<i>Steder og kontakt</i> URL: https://kriminalforsorgen.dk/om-os/steder-og-kontakt/
Kriminalforsorgen (u.d.) Tilgået: 25.02.24	<i>Flerårsaftaler og mål - Fokusområder i 2022-2025</i> URL: https://shorturl.at/jHUtn
Momondo (2024) Tilgået: 27.05.24	<i>Indsigter og trends for flyrejser til Kosovo</i> URL: https://shorturl.at/a6gVL
Sivilombudsmannen (2016) Tilgået: 18.05.24	<i>Norgerhaven Prison – Visit Report</i> URL: https://www.sivilombudet.no/en/visit-reports/norgerhaven-prison/
Sivilombudsmannen (2018) Tilgået: 18.05.24	<i>The Norwegian NPM's submission to the UN Committee Against Torture's 63rd session (PDF)</i> URL: https://shorturl.at/7v0wo
Udenrigsministeriet (u.d.) Tilgået: 25.02.24	<i>Hvad laver NATO?</i> URL: https://um.dk/udenrigspolitik/sikkerhedspolitik/missioner-og-operationer/hvad-laver-nato

Love, forarbejder og andre retskilder

Love

Besøgsbekendtgørelse	Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 28. juni 2022 om adgangen til besøg mv. til indsatte der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner
----------------------	--

International straffuldbyrdelse	Lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005 om international fuldbyrdelse af straf mv.
LECS	Law No. 08/L-132 on the Execution of Criminal Sanctions, Republic of Kosovo URL: https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/09E32514-A9C8-40D2-BCFB-835704F8398A.pdf
LKCS	Law no. 08/L-131 on Kosovo Correctional Service, Republic of Kosovo URL: https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/2FDA74C4-CE92-4018-8031-23893DEF8CB.pdf
Lov nr. 893/2022	Lov nr. 893 af 21. juni 2022 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love
Ombudsmandsloven	Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand
Retsplejeloven	Lovbekendtgørelse nr. 250 af 3. marts 2024 – Retsplejeloven
Straffuldbyrdelsesloven	Lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023 om fuldbyrdelse af straf
Sundhedsbekendtgørelsen	Lovbekendtgørelse nr. 965 af 22. juni 2022 om sundhedsmæssig bistand til indsatte i kriminalforsorgens institutioner
Udleveringsloven	Lov nr. 117 af 11. februar 2020 om udlevering til og fra Danmark
Internationale retskilder	
UNMIK	Regulativ nr. 1999/24 Regulativ nr. 2005/53 Regulativ nr. 2006/26
FN	Resolution 1244
OPCAT	Valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
Europarådet	Konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domsfældte Konvention af 4. November 1950 til beskyttelsen af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder Council Joint Action 2008/124/CFSP af 4. februar 2008 on EULEX KOSOVO
Traktaten	

Traktat mellem Kongeriget Danmark og Republikken Kosovo om
anvendelse af fængslet i Gjilan til fuldbyrdelsen af straffe idømt i
Danmark
(Bilag 1 i Lov nr. 893/2022)

Bilagsoversigt

Bilag 1	Svar fra Kriminalforsorgen og Justitsministeriet på aktindsigtsanmodning, 9. april 2024 og 25. april 2024.pdf	1 – 5
Bilag 2	Tabelfdata fra Ph.d. afhandling: Prison Reform in Kosovo af Arben Lubach.pdf	6 – 8
Bilag 3	Hensigtserklæringen mellem Danmark og Kosovo (ENG).pdf	9 – 12
Bilag 4	Udtræk af aktindsigtsmateriale fra Justitsministeriet – del 1.pdf	13 – 21
Bilag 5	Udtræk af aktindsigtsmateriale fra Justitsministeriet – del 2.pdf	22 – 23
Bilag 6	Udtræk af aktindsigtsmateriale fra Justitsministeriet – del 3.pdf	24 – 25
Bilag 7	Brug af GAI	26
Bilag 8	Tilladelse til anvendelse af forsidebillede	27