

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: straffuldbyrdeleskontoret@jm.dk og kbn@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL +45 91 32 57 01
EMTH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/00692-2

29. MARTS 2021

HØRINGSSVAR VEDR. UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, LOV OM FULDBYRDELSE AF STRAF M.V. OG UDLÆNDINGELOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 1. marts 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og udlændingeloven (afsoningsvilkår for udvisningsdømte kriminelle).

Instituttet har følgende bemærkninger:

SAMMENFATNING

Der lægges med forslaget op til, at udvisningsdømte, der giver samtykke til overførsel til afsoning i hjemlandet, vil kunne opnå fordele, mens udvisningsdømte, der ikke vil samtykke, vil opleve forringede afsoningsvilkår i forhold til i dag.

Formålet med lovudkastet er at iværksætte foranstaltninger, der skal medvirke til at motivere udvisningsdømte til at samtykke til at blive overført til fortsat afsoning i hjemlandet.

Med lovudkastet foreslås blandt andet afskaffelse af prøveløsladelse for udvisningsdømte, der ikke samtykker til overførsel.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet ved fastsættelsen af regler om betingelser for at afgive et samtykke særskilt forholder sig til den indsattes forhold ved afgivelsen af samtykket.
- Justitsministeriet fortsat udviser stor forsigtighed med at anvende diplomatiske garantier og i bekendtgørelsen nøje inddrager og vurderer de kriterier, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet, herunder også i forhold til om de modtagne garantier efterleves i praksis.

- Justitsministeriet i lovudkastet redegør for, hvornår et samtykke til trods for klage m.v. alligevel ikke skal anses for tilbagekaldt.

BETINGELSER FOR SAMTYKKE

Med lovforslaget foreslås retten til prøveløsladelse afskaffet for indsatte, der er udvist af landet ved dom, og hvor betingelserne for at blive overført til fortsat afsoning i hjemlandet er opfyldt, hvis den pågældende ikke samtykker til overførslen (forslag til § 38, stk. 8, i straffeloven).

Med lovudkastet bliver et samtykke til afsoning i hjemlandet således afgørende for de muligheder, den udvisningsdømte indsatte har under sin afsoning i Danmark.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stiller en række kvalitative krav i forbindelse med afkald på rettigheder. Domstolen har blandt andet i sagen *Akdag mod Tyrkiet* opstillet en række krav om, at afkald skal ske frivilligt, utvetydigt og være omgivet af tilstrækkelige garantier til at sikre, at det udtrykkes frit for at være gyldigt.¹ Således fandt Domstolen i sagen at et kryds, hvorved en mistænkt afskrev sig retten til advokatbistand var ugyldigt. I litteraturen anses et afkald ikke for frivilligt, hvis det har negative konsekvenser for individet ikke at give afkaldet.² I sagen *M.S. mod Belgien* fandt Domstolen endvidere, at betingelserne for et frit samtykke ikke var opfyldt, da myndighederne ikke tog højde for, at vedkommende var frihedsberøvet, og at de belgiske myndigheder derved udøvede tvang, der havde tendens til at afskrække, eller i det mindste at modvirke vedkommende fra ophold i Belgien.³

Instituttet bemærker, at et af de generelle principper bag prøveløsladelse er at reducere den skadelige virkning af fængsling, hvorfor loven bør stille prøveløsladelse til rådighed for alle dømte fanger.⁴

Med udkastet foreslås det at afskaffe retten til prøveløsladelse for indsatte, der er udvist af landet ved dom, og hvor betingelserne for at

¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Akdag mod Tyrkiet*, sagsnummer 75460/10, 17. december 2019, præmis 46.

² Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 4. udgave, Karnov Group, 2021, s. 124-125.

³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *M.S. mod Belgien*, sagsnummer 50012/08, 30. april 2021, præmis 123-125.

⁴ Se f.eks. den ikke-bindende udtalelse fra Europarådets Ministerkomité, *Rekommandation (2003)22*, punkt 4.a., tilgængelig på, <https://rm.coe.int/16800ccb5d>.

blive overført til fortsat afsoning i hjemlandet er opfyldt, hvis den pågældende ikke samtykker til overførslen.

Det fremgår af lovudkastet, at den udvisningsdømte vil få udleveret en samtykkeerklæring og en vejledning om virkningen af samtykke og undladelse af at samtykke på et sprog, som den pågældende forstår. En undladelse af at udfylde samtykkeerklæringen eller en tilkendegivelse om, at den pågældende ikke ønsker at samtykke, vil betyde, at den pågældende ikke kan prøveløslades (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 1).

Instituttet bemærker, at der i udkastet ikke er taget stilling til, under hvilke omstændigheder samtykke til overførsel afgives, herunder den afskrækkende virkning, det kan have for den frihedsberøvede ikke at samtykke til overførsel. Det er efter instituttets opfattelse væsentligt, at der i lovudkastet tages stilling til dette spørgsmål.

Instituttet bemærker ligeledes, at det ikke nødvendigvis kan lægges til grund, at der foreligger et informeret samtykke fra den udvisningsdømte ved at få udleveret en samtykkeerklæring og vejledning om virkningen af samtykke og undladelse af at samtykke på et sprog, som den pågældende forstår.

- Instituttet for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ved fastsættelsen af regler om betingelser for at afgive et samtykke særskilt forholder sig til den indsatte forhold ved afgivelsen af samtykket.

FORSIGTIGHED VED BRUG AF DIPLOMATISKE GARANTIER

Med lovforslaget foreslås desuden, at justitsministeren fastsætter nærmere regler for, i hvilke tilfælde udvisningsdømte vil blive forsøgt overført til afsoning i hjemlandet (forslag til § 20, stk. 4, i straffuldbyrdelsesloven). Det forudsættes, at der i bekendtgørelse vil blive fastsat regler om, hvilke lande der vil være omfattet.

Det fremgår af lovudkastet, at der ikke vil kunne ske overførsel til lande, hvor overførslen til hjemlandet vurderes at stride mod Danmarks internationale forpligtelser (forbuddet mod *refoulement*), og hvor det pågældende land ikke kan stille en garanti for, at den pågældende vil blive behandlet i overensstemmelse hermed (lovudkastets bemærkninger til § 2, nr. 1).

Instituttet bemærker, at det ikke fremgår af udkastet, hvad der nærmere skal forstås ved "garanti". Det er således uklart for instituttet, om der i udkastet henvises til brugen af diplomatiske garantier i forbindelse med udvisningsdømtes overførsel til hjemlandet.

Hvis der med det foreslåede udkast menes diplomatisk garanti har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁵, FN's Menneskerettighedskomité⁶ og FN's Torturkomité⁷ fastslået, at diplomatiske garantier skal anvendes med stor forsigtighed. De må ikke underminere forbuddet mod at sende personer tilbage til et land, hvor der er en reel risiko for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. De har samtidigt understreget, at det er vigtigt effektivt at overvåge, om de modtagne garantier bliver overholdt i praksis, herunder at uafhængige kvalificerede personer har ret til at besøge de udsendte uden forudgående varsel og til at tale med dem uden vidner.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fortsat udviser stor forsigtighed med at anvende diplomatiske garantier og i bekendtgørelsen nøje inddrager og vurderer de kriterier, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet, herunder også i forhold til om de modtagne garantier efterleves i praksis.

VIRKNING AF AT KLAGE M.V.

Det fremgår af lovudkastet, at den udvisningsdømtes adfærd vil kunne betragtes som en tilbagekaldelse af et samtykke, og at en klage over hjemlandets afgørelse om, at den pågældende kan overføres til afsoning som udgangspunkt vil skulle betragtes som tilbagekaldelse af et samtykke. Dette gør sig tilsvarende gældende, hvis den udvisningsdømte begærer spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten i medfør af udlændingelovens § 50, stk. 1, eller hvis den pågældende søger asyl i Danmark (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2).

Det fremstår efter instituttets opfattelse betænkeligt, at det i udgangspunktet er en forudsætning for den fortsatte mulighed for prøveløsladelse, mulighed for valg af afsoningssted, mindsket tvangsopsparing, dækning af udgifter til hjemrejse og forøgede beskæftigelsesydelse, at den udvisningsdømte indsatte ikke klager

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, sagsnummer 8139/09.

⁶ FN's Menneskerettighedskomité, Alzerymod Sverige, 10. november 2006, CCPR/C/88/D/1416/2005, præmis 11.4 og præmis 11.5.

⁷ Se f.eks. FN's Torturkomité, General Comment No.4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, 9 February 2018 (Advance unedited version), afsnit 19-20, og FN's Torturkomité, Agiza mod Sverige, 24.maj 2005, CAT/C/34/D/233/2003, præmis 13.4.

over hjemlandets afgørelse om, at den pågældende kan overføres til afsoning, anmoder om få begæret spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten i medfør af udlændingelovens § 50, stk. 1, eller søger om asyl.

Samtidig må det efter instituttets opfattelse som udgangspunkt betragtes som en basal retssikkerhedsgaranti, at individer har ret til at klage over afgørelser, eller til at anmode om en fornyet vurdering af deres sag.

Instituttet bemærker, at der med forslaget ikke lægges op til at afskære klageadgangen, domstolenes adgang til fornyet prøvelse af udvisningen, eller adgangen til at søge om asyl for udvisningsdømte indsatte. I stedet vil udvisningsdømte indsatte, der har samtykket til overførsel til afsoning i hjemlandet, og som derefter foretager en af de tre nævnte dispositioner i udgangspunktet blive anset som om, at de ikke længere samtykker til overførsel med de negative følgevirkninger om nægtelse af prøveløsladelse m.v., som følger med denne vurdering.

Dette kan efter instituttets opfattelse resultere i en bekymrende praksis, hvor udvisningsdømte indsatte som en særligt sårbar gruppe, kan føle sig presset til at opgive retsgarantier mod at få adgang til de nævnte vilkår. Det er i den forbindelse væsentligt, at det nærmere beskrives, hvornår omstændighederne medfører, at et samtykke uanset klage m.v. ikke skal anses for tilbagekaldt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet redegør for, hvornår et samtykke til trods for klage m.v. alligevel ikke skal anses for tilbagekaldt.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2020-731-0065.

Med venlig hilsen

Emilie Thage

JURIDISK RÅDGIVER