

**Udelukkelse fra fællesskab under afsoning –
de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer
ved anvendelsen heraf**

Af Marta Warburg

Det Juridiske Fakultet
Københavns Universitet

INDHOLD

1. INDLEDNING	4
2. PROBLEMFORMULERING	4
3. PROBLEMAFGRÆNSNING	4
4. SIKKERHEDSOPGAVEN I FÆNGSLERNE.....	5
4.1 Den konstruktive og den defensive sikkerhedsstrategi	6
4.2 Proportionalitet og skånsomhed	7
5. UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB UNDER	
AFSONING.....	8
5.1. Særlig sikret afsnit eller celle	10
5.2 Midlertidig udelukkelse fra fællesskab	12
5.3 Fremgangsmåden	12
5.4 Ophør.....	15
5.5 Tidsgrænse	15
5.6 Undtagelse til udelukkelse fra fællesskab	16
6. ADMINISTRATIV PRØVELSE	16
6.1 Folketingets Ombudsmand.....	18
7. DOMSTOLSPRØVELSE.....	18
7.1 Grundlovens § 63	18
7.2 Domstolsprøvelse i medfør af sfbl § 112	19
7.3 Domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab	20
7.4 Retspraksis	24
8. ERSTATNING.....	25
9. BEGRÆNSNING I RETTEN TIL AKTINDSIGT	26
10. HELBREDSMÆSSIGE FØLGER AF ISOLATION	28
10.1 Rohde-sagen.....	30
10.2 Isolationsundersøgelsens anvendelse på udelukkelse fra fællesskab	31
11. RETSPLEJELOVENS REGLER OM ISOLATION	32

11.1 Varetægtsarrestanter udelukket fra fællesskab af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.....	38
11.2 Udelukkelse fra fællesskab ctr. varetægtsfængsling i isolation	38
12. INTERNATIONAL RET.....	40
12.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	40
12.1.1 Artikel 6.....	40
12.1.2 Artikel 3.....	41
12.1.3 Artikel 13.....	42
12.1.4 Ramirez Sanchez v. Frankrig	44
12.2 Effektive retsmidler i dansk ret	45
12.3 De Europæiske Fængselsregler	48
12.3.1 De Europæiske Fængselsregler i Danmark	49
12.4 FN's Torturkomité.....	50
13. MULIGE FORBEDRINGER AF REGLERNE OM	
UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB.....	51
14. KONKLUSION	54
15. ENGLISH SUMMARY	56
16. LITTERATURLISTE.....	58

1. INDLEDNING

Danmarks anvendelse af isolationsfængsling har i en årrække givet anledning til betydelig debat. Isolationsfængsling har været påstået i strid med menneskerettighederne, og der har adskillige gange været fremsat kritik af læger og psykologer for de mulige alvorlige og til tider uhelbredelige psykiske følger. Fokus i debatten har alene været rettet mod anvendelsen af isolation under varetægtsfængsling, og som følge deraf er reglerne blevet strammet adskillige gange.

Isolation anvendes ligeledes under afsoning i form af udelukkelse fra fællesskab. Beslutning herom træffes administrativt, og der findes ingen særlig adgang til domstolsprøvelse eller fastsatte maksimale tidsmæssige rammer for udelukkelsen. En indsat kan i princippet sidde udelukket fra fællesskab i årevis med Direktoratet for Kriminalforsorgen som eneste klagevej. Dette giver anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser om de gældende regler for udelukkelse fra fællesskab.

2. PROBLEMFORMULERING

Formålet med nærværende speciale er at redegøre for anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab under afsoning, samt belyse hvorvidt der er forskelle i de rettigheder og tilbud, der gives varetægtsarrestanter i isolation og afsonere udelukket fra fællesskab. I den forbindelse belyses retsplejelovens regler om isolation.

Derudover undersøges, hvorfor udelukkelse fra fællesskab ikke er omfattet den særlige adgang til domstolsprøvelse, der findes i § 112 i lov nr. 1337 af 3. december 2007 om fuldbyrdelse af straf (straffuldbyrdsloven).

International ret inddrages bl.a. for at belyse, hvilke menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer udelukkelse fra fællesskab kan give anledning til, og om Danmark overholder sine internationale forpligtelser.

3. PROBLEMAFGRÆNSNING

Af hensyn til specialets begrænsede omfang har jeg valgt at fokusere på udelukkelse fra fællesskab i medfør af straffuldbyrdsloven § 63. Andre forebyggende indgreb som

sikringscelle, observationscelle, anvendelse af andre magtmidler eller overførsel berøres derfor ikke. Derudover omhandler specialet kun tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab og således ikke indsatte, dømt for f.eks. seksuelle overgreb mod børn, der frivilligt vælger isolationen på grund af frygt for medindsatte. Yderligere begrænses specialet i forhold til straffuldbyrdelesloven § 33 a, hvorefter fællesskabet kan ophæves i institutionen eller dele af den, når helt ekstraordinære ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet. Generelt har jeg valgt at fokusere på udelukkelse af indsatte over 18 år og vil således ikke berøre problemstillingen omkring fængsling af 15-17-årige.

Beskrivelsen af reglerne i retsplejeloven og bekendtgørelse om ophold i varetægt (varetægtsbekendtgørelsen) er begrænset til bestemmelserne om isolation, og disse beskrives kun i det omfang, det er relevant i forhold til udelukkelse fra fællesskab.

For så vidt angår international ret, har jeg på grund af deres særlige relevans, udvalgt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, De Europæiske Fængselsregler samt FN's Torturkomité for at belyse international ret og organers syn på udelukkelse fra fællesskab.

4. SIKKERHEDSOPGAVEN I FÆNGSLERNE

Kriminalforsorgen har til opgave at fuldbyrde straf.¹ I den forbindelse skal der bl.a. udøves den kontrol, der er nødvendig for at fuldbyrde straffen. Sikkerhedsopgaven i fængsler og arresthuse kan opdeles i ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. Disse hensyn har forebyggende karakter, men tillige karakter af akut indgriben ved overtrædelse af reglerne.²

Med ordensmæssige hensyn forstås foranstaltninger med henblik på forebyggelse af bl.a. brand, tingsødelæggelse, støj, arbejdsskader samt skabelse og opretholdelse af et fysisk og psykisk godt miljø, både for så vidt angår de indsatte og personalet.³ De sikkerhedsmæssige hensyn består i at fastholde frihedsberøvelsen ved at forebygge og hindre, at de indsatte undviger - samt at forebygge kriminalitet under afsoningen, f.eks. i form af selvmord eller anden selvbeskadigelse samt indsmugling af ulovlige genstande, herunder narko, eller i form af trusler eller vold mod personale eller medindsatte.⁴

¹ Kriminalforsorgens principprogram, p. 9.

² Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed, Hans Jørgen Engbo, p. 1.

³ Straffuldbyrdelesret, Hans Jørgen Engbo, p. 217. (herefter Engbo)

⁴ L12(som fremsat) Bemærkninger til lovforslaget, p. 24.

4.1 Den konstruktive og den defensive sikkerhedsstrategi

Den konstruktive sikkerhedsstrategi har til formål at skabe et fængselsmiljø, der ikke giver anledning til undvigelse og kriminalitet m.v., hvorimod den defensive sikkerhedsstrategi går ud på at opstille forskellige værn med det formål at forebygge og hindre undvigelse og kriminalitet m.v.

Den konstruktive sikkerhed opnås bl.a. ved at forsøge at skabe normalisering i fængsler og arresthuse, samt øge de indsatte mulighed for resocialisering ved udgang, besøg, arbejde og uddannelse og fritidsaktiviteter.⁵ Målet er således at skabe et menneskeligt og trivselsfremmende afsoningsklima.

Den defensive sikkerhedsstrategi går ud på at opstille forskellige fysiske værn, både i form af høje mure, låste døre mv., men også i form af arbejdsrutiner udarbejdet alene med det formål at styrke sikkerheden og derved undgå kriminalitet, ordensbrud og undvigelse.

Fængsler og arresthuse råder over effektive værn for at sikre mod undvigelser. Her sondres mellem de dynamiske og de statiske værn. Personalets arbejdsrutiner og opmærksomhed ved at involvere sig i de indsatte og deres hverdag henhører under de dynamiske værn, hvorimod bygninger, elektroniske kontrolmidler etc. henhører under de statiske værn. Hvor effektive de statiske værn bør være, skal afvejes i forhold til hvilke farlige situationer der kan opstå, såfremt en gidseltagning er den eneste mulighed for undvigelse på grund af ekstremt sikre værn.⁶ Fængselsinspektør Hans Jørgen Engbo anfører⁷, at *”jo stærkere den indsatte oplever fængselssystemet som sin modstander, des større er risikoen for ordensbrud, herunder undvigelse.”*

Kriminalforsorgen anfører følgende om afvejningen mellem konstruktiv og defensiv sikkerhed: ”I Kriminalforsorgen bliver der lagt stor vægt på den dynamiske sikkerhed, hvor målet er, at den tætte personlige kontakt til de indsatte sikrer, at personalet hurtigt opfanget signaler på eventuelle begyndende konflikter mellem de indsatte, eller hvis en indsat føler sig i en så presset situation, at vedkommende kan finde på at reagere voldeligt.”.....”Udover den dynamiske sikkerhed går udviklingen med hensyn til sikkerhed i

⁵ Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed, Hans Jørgen Engbo, p. 2.

⁶ Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed, Hans Jørgen Engbo, p. 2.

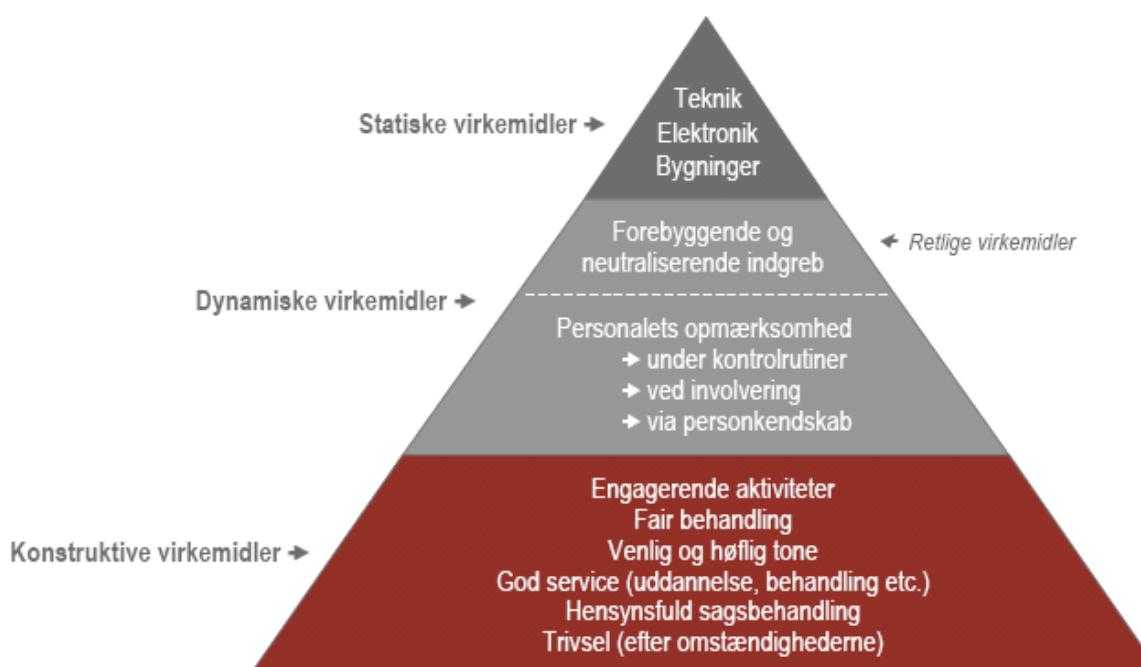
⁷ Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed, Hans Jørgen Engbo, p. 3

retning af etablering af mere og mere statisk sikkerhed.⁸ Det drejer sig blandt andet om hegn, alarmer, kameraovervågning mv. Disse ting etableres for at supplere den dynamiske sikkerhed.”⁹

Kriminalforsorgen har således vurderet, at der er behov for en kombination af de to sikkerhedsstrategier, for at få fængsler og arresthuse til at fungere optimalt i praksis.

Udelukkelse fra fællesskab under afsoning hører i sikkerhedsarbejdet under de dynamiske virkemidler på grund af foranstaltningens karakter af et forebyggende indgreb.

Virkemidler i sikkerhedsarbejdet



10

4.2 Proportionalitet og skånsomhed

Både proportionalitetsprincippet og skånsomhedsprincippet er grundlæggende og centrale principper under fuldbyrdelsen af straf. Disse principper fremgår tillige flere steder direkte af lovteksten i straffuldbyrdelsesloven (sfbl).¹¹

⁸ Defensiv sikkerhed

⁹ www.kriminalforsorgen.dk/Indhold.aspx?page=F%E6ngselsliv

¹⁰ Fra undervisningsnoter til faget straffuldbyrdelsesret af Hans Jørgen Engbo, findes på: http://www1.jur.ku.dk/straffuldbyrdelse/sider/Forebyggende%20indgreb_07.pdf

I medfør af proportionalitetsprincippet er offentlige myndigheder forpligtet til at vælge det mindst indgribende indgreb og det skal være nødvendigt og forholdsmæssigt i forhold til det ønskede formål.¹² Udelukkelse fra fællesskab må således ikke foretages, hvis udelukkelsen efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. sfbl § 63, stk. 5.

Skånsomhedsprincippet er især relevant i forhold til fysiske indgreb og forpligter myndighederne til at foretage disse indgreb så skånsomt som muligt. Udelukkelse fra fællesskab nødvendiggjort af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde skal derfor gennemføres så skånsomt, som omstændighederne tillader det, jf. sfbl § 63, stk. 6. Myndighederne skal således i den konkrete situation vurdere, hvorvidt det pågældende indgreb er det mest skånsomme i den konkrete situation.

5. UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB UNDER AFSONING

Spørgsmålet om udelukkelse af indsatte fra fællesskab er reguleret i sfbl § 63¹³ samt i bekendtgørelse nr. 440 af 30. maj 2008 om udelukkelse fra fællesskab m.v. og tilhørende vejledning.¹⁴

Udelukkelse fra fællesskab skal ses på baggrund af bestemmelsen i sfbl § 33, hvorefter en indsat så vidt mulig skal have fællesskab med andre indsatte, medmindre den pågældende selv ønsker at straffen skal fuldbyrdes uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte. Sfbl § 33 regulerer således normal-situationen under afsoning og sfbl § 63 den situation, hvor institutionen finder grund til at gribe ind i den indsatte ret til fællesskab.¹⁵ Reglerne om udelukkelse fra fællesskab finder anvendelse i fængsler og arresthuse for afsonere og varetægtsfængslede¹⁶ og ikke i kriminalforsorgens pensioner.¹⁷

¹¹ Engbo, p. 222.

¹² Forvaltningsret, Jens Garde, m.fl., p. 262.

¹³ Lov om fuldbyrdelse af straf nr. 1337 af 03/12/2007, (herefter sfbl)

¹⁴ Vejledning nr. 28 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 03/06/2008 (herefter vejl. om udelukkelse fra fællesskab)

¹⁵ Vejledning om udelukkelse fra fællesskab, nr. 1 og 2.

¹⁶ Retsplejeloven § 776, 1. Pkt.

¹⁷ Vejledning om udelukkelse fra fællesskab, nr. 1.

Sfbl § 63 skal anvendes ved enhver form for udelukkelse fra fællesskab med henblik på at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed m.v., som nærmere uddybet nedenfor. Bestemmelsen skal således anvendes ved enhver form for indskrænkning i den indsatte ret til at deltage i fællesskab.¹⁸

Udelukkelse fra fællesskab er ikke en pønalt reaktion, men er baseret på en fremadrettet vurdering. Herved adskiller indgrebet sig fra disciplinærstraf, som er en bagudrettet og pønalt reaktion på en allerede begået handling.

Det følger således af sfbl § 63, stk. 1, at ” Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan udelukke en indsat fra fællesskab med andre indsatte, hvis det er nødvendigt

- 1) for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd,*
- 2) for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller påkrævet for at gennemføre en almindelig sundhedskontrol eller forebygge smittefare, eller*
- 3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte.”*

Sfbl § 63, stk. 1 er udtømmende, og det er ikke muligt at udelukke en indsat fra fællesskab af andre grunde end de i stk. nr. 1-3 samt § 63, stk. 4 anførte.¹⁹ Der er dog mulighed for midlertidigt at begrænse eller ophæve fællesskabet, når helt ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet i medfør af sfbl § 33 a. Bestemmelsen finder anvendelse på nødretslignende situationer, og blev lavet efter et fangeoprør i Nyborg Statsfængsel.²⁰

Sfbl § 63, stk. 1, indeholder betingelserne for, hvornår institutionen kan udelukke en indsat fra fællesskab. Fælles for betingelserne i stk. 1 er, at indgrebet skal være nødvendigt for at forebygge uberettiget adfærd.²¹ Sfbl § 63, stk. 1, nr. 1 regulerer anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab, såfremt institutionen vurderer, at der er risiko for, at en indsat vil undvige, begå strafbare forhold eller udøve voldsom adfærd.

¹⁸ Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, p. 55-56

¹⁹ Jf. nedenfor

²⁰ Det er på grund af specialets omfang ikke muligt at uddybe denne bestemmelse yderligere, se afgrænsning.

²¹ L 145 (som fremsat): Forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v., Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 63

Institutionen skal have en begrundet formodning om, at den indsatte vil udøve den nævnte adfærd. Tidligere adfærd tages også med i betragtningen.

Indsatte udelukkes i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 2 bl.a. med henblik på afgivelse af urinprøve. Udelukkelse fra fællesskab skal ophøre, så snart den indsatte har afgivet urinprøven og skal under alle omstændigheder ophøre senest 3 timer efter, at udelukkelsen er iværksat. Udelukkelse kan alene ske, når det er nødvendigt for at forhindre, at der snydes i forbindelse med afgivelse af urinprøven. Såfremt en indsat på forhånd nægter, skal sagen behandles efter reglerne om nægtelse af at afgive urinprøve, jf. sfbl § 67, stk. 1, nr. 4.²²

Såfremt den indsatte udviser grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, kan udelukkelse ske i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 3. Adfærden skal være oftere gentagen for at være omfattet af bestemmelsen, og udelukkelse kan ske med henblik på at forebygge sådan yderligere adfærd. Udelukkelse fra fællesskab kan som udgangspunkt først komme på tale i 3. gangs tilfælde.²³ Det skal understreges, at udelukkelsen skal ske med henblik på forebyggelse og ikke som en reaktion på en given adfærd. Som et eksempel på anvendelse kan nævnes adgangen til ved længerevarende beskæftigelsesvægring at udelukke en person med beskæftigelsespligt fra fællesskab. Tilsvarende kan indsatte udelukkes fra fællesskab i overensstemmelse med reglerne i straffuldbyrdslovens § 63, stk. 1, f.eks. ved aktioner mod beskæftigelsen eller i situationer, hvor personer, der har beskæftigelsespligt, kollektivt tilsidesætter denne pligt.²⁴

En afgørelse om udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, træffes af institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil.

5.1. Særlig sikret afsnit eller celle

Sfbl § 63, stk. 4 regulerer den særlige situation hvor: ”en indsat afsoner straf for grov kriminalitet under anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder og under fuldbyrdelsen af straffen eller under forudgående varetægtsfængsling er undvejet eller har forsøgt at undvige ved anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder, kan det be-

²² Vejl. nr. om udelukkelse fra fællesskab, nr. 3

²³ Straffuldbyrdsloven med kommentarer, p. 154 (herefter kommenteret sfbl)

²⁴ Bekendtgørelse nr. 372 om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner af 17/05/2001, § 20. (beskæftigelsesbkg.)

stemmes, at isolation skal gennemføres på skift i særlig sikrede afsnit og opholdsrum og forskellige lukkede fængsler og arresthuse, såfremt der er en særlig bestyrket mistanke om, at den indsatte på ny vil forsøge at undvige.”²⁵ En anbringelse i henhold til sfbl § 63, stk. 4 betegnes også som anbringelse i supercelle. Bestemmelsen kræver, at der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at den indsatte på ny vil forsøge at undvige. Dog kræves ikke en særlig bestyrket mistanke for, at nye undvigelsesforsøg tillige vil finde sted ved hjælp af personfarlige metoder, blot at der er særlig bestyrket mistanke om, at vedkommende vil forsøge at undvige.²⁶ Bestemmelsen indebærer en særlig adgang til at træffe beslutning om udelukkelse fra fællesskab under helt særlige restriktive afsoningsforhold²⁷ og må kun anvendes i tilfælde, hvor der på baggrund af tidligere episoder med undvigelse ved hjælp af personfarlige metoder, er en særlig bestyrket mistanke om, at den indsatte vil forsøge at undvige på ny.²⁸

En afgørelse i henhold til sfbl § 63, stk. 4 træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter drøftelse med de involverede institutioner.²⁹ Direktoratet skal i den forbindelse have tilsendt notater om de involverede lukkede institutioners overvejelser vedrørende ophør af anbringelsen.³⁰ Da afgørelse herom træffes af direktoratet i første instans, kan afgørelsen ikke påklages videre i det almindelige administrative klagesystem. Indsatte anbragt i særlig sikret celle eller afsnit har dog adgang til at klage til Folketingets Ombudsmand samt adgang til domstolsprøvelse i medfør af Grl § 63. Se nærmere nedenfor. Direktoratet skal mindst en gang ugentligt overveje, om anbringelsen skal bringes til ophør.³¹ Selve anbringelsen skal så vidt muligt ske i celler, der er større og bedre indrettet end normalt.³² Under anbringelsen skal personalet føre et indgående tilsyn med den indsatte, og der skal gøres notat i en særlig dagbog.

Anbringelse i særlig sikret afsnit eller celler anvendes sjældent i praksis.

²⁵ Sfbl § 63, stk. 4

²⁶ Karnov, Kommenteret lov om fuldbyrdelse af straf, note 164.

²⁷ L145, forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v. pkt. 5.8.4.2, Straffelovrådets forslag

²⁸ L145, forslag til lov om fuldbyrdelse af straf m.v., høringssvar, ad § 63.

²⁹ Bkg. nr. 440 om udelukkelse fra fællesskab m.v. af 30/05/2008 § 13, stk. 1 (herefter bkg. om udelukkelse fra fællesskab)

³⁰ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 13, stk. 2

³¹ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 13, stk. 1

³² Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 14, stk. 1

Efter ordningens etablering i 1989 har direktoratet anvendt bestemmelsen i forhold til fire indsatte. Siden 1992 og frem til 2005 har der ikke været truffet afgørelse i henhold til sfbl § 63, stk. 4.³³

5.2 Midlertidig udelukkelse fra fællesskab

Sfbl § 63, stk. 2 giver mulighed for midlertidigt at udelukke en indsat fra fællesskab, mens en sag om udelukkelse fra fællesskab efter § 63, stk. 1, nr. 1-3 behandles. Derudover kan midlertidig udelukkelse fra fællesskab tillige finde sted, mens en sag om overførsel til lukket fængsel, overførsel mellem ligeartede institutioner eller overførsel til arresthus behandles.³⁴ Den indsatte skal hurtigst muligt orienteres om, efter hvilke retsregler afgørelsen er truffet, og have lejlighed til at udtale sig i sagen.³⁵ Derudover må midlertidig udelukkelse ikke udstrække sig i længere tid, end hvad er nødvendigt for behandling af spørgsmålet og kan højst vare 5 dage - dog længere, hvis ganske særlige omstændigheder gør sig gældende.³⁶

5.3 Fremgangsmåden

Inden der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3, skal den indsatte gøres bekendt med adgangen til at lade sig bistå af andre og have lejlighed til at udtale sig. Det er institutionens leder, eller den, der bemyndiges hertil, som afgør, om afgørelsen skal træffes på grundlag af de foreliggende oplysninger, eller om der er behov for at yderligere oplysninger bliver indhentet, og vurderer om det er nødvendigt at foretage afhøring af andre indsatte eller personale. Foretages der afhøringer, skal den afhørte efterfølgende have lov til at godkende et referat af forklaringen, og det skal fremgå af referatet, om godkendelse er sket. Selve afhøringen overværes af en af institutionens ansatte. Der skal udarbejdes et notat der bl.a. skal indeholde en gengivelse af, hvad der er indberettet, hvilke bestemmelser der er overtrådt, dato og klokkeslæt for, hvornår afgørelsen er meddelt den indsatte, samt om vedkommende er blevet orienteret om klageadgangen og udløb af klagefrist til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Derudover skal notatet indeholde oplysning om, i henhold til hvilke retsregler afgørelsen er truffet.³⁷

³³ Engbo, p. 231

³⁴ Overførsel uddybes ikke nærmere i dette speciale, se afgrænsning

³⁵ Bkg om udelukkelse fra fællesskab § 4, stk. 1

³⁶ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 4, stk. 2

³⁷ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 5, stk. 4

Udelukkelse fra fællesskab finder sted i opholdsrum på en særlig afdeling, i eget opholdsrum eller i et arresthus.³⁸ Under selve isolationen (udelukkelse fra fællesskab) har den indsatte mulighed for at udøve sine sædvanlige rettigheder i det omfang, det er foreneligt med anbringelsen, og vedkommende institutionen har til opgave at yde fornøden bistand hertil. Der må f.eks. ikke foretages begrænsninger i den indsattes ret til ukontrolleret brevveksling i henhold til sfbl § 56, stk. 1, om retten til ukontrolleret brevveksling med Folketingets Ombudsmand, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol m.v.³⁹

Når en indsat har været udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage, indtræder en pligt for personalet til at være særlig opmærksom på, om den indsatte har behov for øget personalekontakt, tilsyn af læge, herunder psykiater m.v. Denne pligt har til formål at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som kan være forbundet med udelukkelse fra fællesskab.⁴⁰

Derudover påhviler der personalet en pligt til efter udelukkelse i mere end 14 dage at være særlig opmærksom på, om der kan ske lempelser f.eks. i form af fællesskab i cellen eller under gårdtur, mulighed for at arbejde i fællesskab eller aktiviteter i fritiden med medindsatte eller personale, dog under den forudsætning, at det er foreneligt med hensynet til orden og sikkerhed. Bestemmelsen angiver ikke udtømmende, hvilke lempelser institutionen kan give.⁴¹ Det er således institutionen, der foretager en vurdering af, hvorvidt lempelser er mulige og forenelige med de forhold som har gjort, at den indsatte er udelukket fra fællesskab.

Derudover skal indsatte, der har været udelukket i mere end 14 dage, tilbydes regelmæssige og længerevarende samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog. Den indsatte skal ligeledes have stillet gratis tv til rådighed og have særlig adgang til eneundervisning og arbejde eller anden godkendt aktivitet, som kan mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred.⁴² Personalet har pligt til at give den indsatte udførlig vejledning om ovennævnte rettigheder.

³⁸ Jf. sfbl § 63, stk. 3.

³⁹ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 2.

⁴⁰ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 6, stk. 1

⁴¹ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 6, stk. 2.

⁴² Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 6, stk. 3

De ovennævnte pligter og rettigheder træder som nævnt først i kraft, når den indsatte har været udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage. Inden denne tidsgrænse er nået, gælder ingen rettigheder og tilbud som nævnt i udelukkelsesbekendtgørelsen § 6.

En indsat udelukket i mere end 3 måneder skal udover de ovenfor anførte tilbud, og såfremt det er foreneligt med hensynet til orden og sikkerhed, tilbydes en særlig veludstyret celle og mulighed for udvidet besøg. Der skal foretages en konkret vurdering af den indsattes behov.⁴³ Det bør bl.a. overvejes, om der kan tilbydes den indsatte en computer. Et sådan tilbud skal dog i lukkede institutioner godkendes af Direktoratet for Kriminalforsorgen.⁴⁴

En indsat udelukket fra fællesskab har ret og pligt til at være beskæftiget efter reglerne i sfbl §§ 38-42 samt bekendtgørelse nr. 372 af 17. maj 2001 om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner (beskæftigelsesbekendtgørelsen). Dette gælder dog ikke for så vidt angår indsatte, der netop er udelukket, fordi de i længere tid har nægtet at påtage sig arbejde.⁴⁵

Indsatte udelukket fra fællesskab har som andre indsatte adgang til tid i fri luft efter reglerne i sfbl § 43, stk. 3, hvilket som udgangspunkt er mindst én time dagligt, medmindre institutionen finder det uforeneligt med sikkerhedsmæssige hensyn. En udelukket indsat har adgang til at deltage i gudstjeneste eller lignende kan ligeledes begrænses af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.⁴⁶

Fra 1. juli 2008 ændres udelukkelsesbekendtgørelsen således, at retten til personalekontakt efter udelukkelse fra fællesskab i over 6 måneder bliver den samme som den varetægtsarrestanter i isolation fik allerede i december 2006. Institutionerne er således pr. 1. juli 2008 forpligtet til at tilbyde indsatte over 18 år, der er udelukket fra fællesskab i et sammenhængende tidsrum på over 6 måneder, personalekontakt og aktivering i mindst 3 timer ud over den aktivering, som den indsatte allerede modtager. For indsatte under 18 år iværksættes forpligtelsen allerede efter 4 uger. Da reglerne er baseret på varetægtsbe-

⁴³ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 7

⁴⁴ Vejl. om udelukkelse fra fællesskab pkt. 4

⁴⁵ Bkg om udelukkelse fra fællesskab § 11, jf. beskæftigelsesbekendtgørelsen § 20, stk. 1.

⁴⁶ Bkg om udelukkelse fra fællesskab § 11, stk. 3

kendtgørelsen, uddybes denne 3-timers regel yderligere under pkt. 11. ”retsplejelovens regler om isolation.”

5.4 Ophør

Udelukkelse skal i henhold til sfbl § 63, stk. 7 bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt. Derudover skal institutionen mindst én gang om ugen overveje spørgsmålet om helt eller delvis at bringe udelukkelsen til ophør.

5.5 Tidsgrænse

Udelukkelse fra fællesskab er på grund af sit fremadrettede og forebyggende sigte tidsubestemt, idet det ikke ved iværksættelsen af indgrebet kan forudsiges, hvor længe der er behov for at opretholde indgrebet. Derfor fastsætter hverken straffuldbyrdelesloven eller bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab med tilhørende vejledning en grænse for udelukkelsens varighed.⁴⁷ Institutionen er dog forpligtet til at foretage indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger. Tilsvarende er gældende ved afslutning af hver efterfølgende 4 ugers periode.⁴⁸

Den tidsmæssige grænse af udelukkelse fra fællesskab blev behandlet i Retsudvalgsspørgsmål nr. 111.⁴⁹ Der spørges, hvorvidt en person kan sidde isolationsfængslet under hele afsoningsperioden. Spørgsmålet er fra før straffuldbyrdeleslovens ikrafttræden og anvender derfor betegnelsen enrumsanbringelse, men reglerne er stadig de samme. Af svarelsen fra justitsministeriet fremgår bl.a.: *”De gældende regler om enrumsanbringelse udelukker principielt ikke, at en domfældt kan være enrumsanbragt i hele afsoningsperioden, men i praksis vil det - navnlig hvis afsoningsperioden er af en vis længde – være særdeles sjældent forekommende, medmindre den indsatte selv ønsker at være enrumsanbragt.”*⁵⁰

En indsat kan således sidde udelukket fra fællesskab under hele sin afsoning.

⁴⁷ Kommenteret sfbl. p. 153

⁴⁸ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 10

⁴⁹ Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19. januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del, da spørgsmålet kun er tilgængeligt i Folketingets arkiver, vedlægges det som bilag I.

⁵⁰ Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19. januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del

5.6 Undtagelse til udelukkelse fra fællesskab

Undtagelsen til udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63 findes i sfbl § 64. Efter sfbl § 64 omfatter reglerne om udelukkelse fra fællesskab ikke den situation hvor: ”En indsat kortvarigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde skal opholde sig i eget opholdsrum eller i særlig observationscelle, eller en indsat, der nægter at være beskæftiget med en af institutionen godkendt aktivitet, skal opholde sig i eget opholdsrum eller på andet anvist opholdssted i arbejdstid”⁵¹

Sfbl § 64 undtager således korte ufrivillige ophold i eget opholdsrum eller i observationscelle uden mulighed for fællesskab fra anvendelsen af sfbl § 63.⁵² Med kortvarige ophold menes f.eks. under razzia med narkohunde eller ved uroligheder på afdelingen. Kortvarige ophold antages efter litteraturen at være af nogle timers varighed.⁵³

Disse kortvarige ophold af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde finder sted i eget opholdsrum eller i særlig observationscelle. Sfbl § 64 giver tillige mulighed for kortvarige ophold i eget opholdsrum eller observationscelle ved arbejdsvægring. Denne beslutning træffes tillige ud fra ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, herunder hensynet til udnyttelsen af ressourcer i en afdeling når alle andre indsatte er på arbejde. Den indsatte må ikke lukkes inde i cellen som straf. Såfremt formålet er en disciplinær foranstaltning, giver sfbl § 42 mulighed for at pålægge den indsatte sanktioner af økonomisk karakter ved arbejdsvægring.

6. ADMINISTRATIV PRØVELSE

Det generelle udgangspunkt i forvaltningsretten er, at enhver forvaltningsafgørelse kan påklages til overordnet myndighed, i sidste instans vedkommende minister. Denne adgang til at klage har ikke lovhjemmel, men hviler på retssædvane,⁵⁴ og der gælder ikke nogen generel tidsfrist for denne administrative rekurs.

Der er imidlertid fastsat regler om administrativ klageadgang i sfbl § 111. Bestemmelsen lovfæster således den almindelige forvaltningsretlige rekurs, hvorefter der gives adgang

⁵¹ sfbl § 64, stk. 1, nr. 1 og 2.

⁵² Kommenteret sfbl, p. 157.

⁵³ Kommenteret sfbl, p. 157

⁵⁴ Forvaltningsret, almindelige emner, p. 297.

til at påklage en afgørelse til overordnet myndighed.⁵⁵ Det er efter bestemmelsen muligt at påklage afgørelser truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder.

En afgørelse om udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, st. 1, nr. 1-3 kan påklages i henhold til sfbl § 111 til justitsministeren inden for to måneder, efter at afgørelse er meddelt den dømte.⁵⁶ Der kan dog i særlige tilfælde ses bort fra en overskridelse af fristen. Ved "særlige tilfælde" menes tilfælde, hvor den indsatte er uden skyld i forhold til overskridelse af klagefristen.

Klage skal som anført ifølge lovteksten ske til justitsministeren. Det fremgår imidlertid af en skrivelse om direktøren for kriminalforsorgens kompetence,⁵⁷ at direktøren i en række nærmere omtalte situationer står umiddelbart under justitsministeren, herunder ved afgørelse af konkrete sager og derved handler efter bemyndigelse på ministerens vegne.⁵⁸ Kriminalforsorgen er således som udgangspunkt rekursinstans for afgørelser truffet af institutionerne i henhold til sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3, og det er derfor ikke i praksis muligt at påklage Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse til Justitsministeriet.⁵⁹

En klage over institutionens afgørelse har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, medmindre der træffes afgørelse herom, jf. sfbl § 111, stk. 3.

Afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 4 om særlig sikret celle eller afsnit træffes ikke af institutionen, men af Direktoratet for Kriminalforsorgen som anført ovenfor. Det er derfor ikke muligt at påklage afgørelse herom til højere myndighed. Andre klagemuligheder gennemgås nedenfor.

For så vidt angår varetægtsfængslede, er der i varetægtsbekendtgørelsens⁶⁰ § 97 hjemlet den almindelige rekursadgang ved at "*institutionens afgørelse kan påklages til justitsministeren.*"⁶¹ Med justitsministeren menes Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. ovenfor.

⁵⁵ Kommenteret sfbl, p. 249.

⁵⁶ Sfbl § 111, stk. 2

⁵⁷ Skrivelse nr. 11275 af 5. maj 1980 om direktøren for kriminalforsorgens kompetence.

⁵⁸ Skrivelse om direktøren for kriminalforsorgens kompetence, nr. 1

⁵⁹ Kommenteret sfbl, p. 251

⁶⁰ Bekendtgørelse nr. 738 om ophold i varetægt af 25/06/2007(herefter varetægtsbekendtgørelsen)

⁶¹ Varetægtsbekendtgørelsen § 97, stk. 1

6.1 Folketingets Ombudsmand

Når der er truffet en endelig administrativ afgørelse, har den indsatte mulighed for at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand. Klage til ombudsmanden indgår ikke som en almindelig del af klagesystemet og skal derfor iværksættes på særligt initiativ af den indsatte. Ombudsmanden bestemmer selv, hvorvidt han vil behandle en klage. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning og derved også kriminalforsorgens institutioner, jf. ombudsmandsloven § 7.⁶² Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene.⁶³ Sammenlignet med domstolsprøvelse, kan ombudsmandens virksomhed karakteriseres ved, at ombudsmanden ikke kan ophæve eller ændre en administrativ afgørelse, men udtale kritik og/eller komme med henstillinger om, at den pågældende sag overvejes på ny. Derudover kan ombudsmanden tage stilling til god forvaltningsskik, rimelig sagsbehandlingstid, ansattes optræden, de fysiske rammer i institutionen m.v. Ombudsmanden behandler klager, foretager inspektioner og tager sager op af egen drift.⁶⁴ Såfremt ombudsmanden i forbindelse med sine undersøgelser kommer frem til, at der er begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal han give meddelelse herom til Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister, hvilket på dette område er justitsministeren.⁶⁵

Ombudsmanden har således ikke kompetence til at omgøre en afgørelse eller tildele erstatning ved ulovlige indgreb, men kan blot anmode vedkommende myndighed derom. I praksis tages ombudsmandens kritik og henstillinger særdeles alvorligt og efterkommes som regel. Men en egentlig pligt findes ikke.

7. DOMSTOLSPRØVELSE

7.1 Grundlovens § 63

Grundlovens (Grl)⁶⁶ § 63 giver en generel adgang for domstolene til at påkende ethvert spørgsmål om øvrigmyndighedens grænser, herunder den statslige forvaltning.⁶⁷ Domstolene foretager efter bestemmelsen en legalitetsprøvelse, prøver retsgrundlag, myndighe-

⁶² Lov om Folketingets Ombudsmand nr. 473 af 12/06/1996, (herefter ombudsmandsloven)

⁶³ jf. § 7, stk. 2 i ombudsmandsloven.

⁶⁴ Engbo p. 389

⁶⁵ Ombudsmandsloven § 24

⁶⁶ Herefter Grl

⁶⁷ Danmarks riges grundlov – med kommentarer, p. 297

dens kompetence og iagttagelsen af formelle forskrifter, men foretager derimod ikke en prøvelse af det frie skøn.⁶⁸ Der er som udgangspunkt ingen frist for anlæggelse af søgsmål og heller ikke krav om, at den administrative rekurs skal være udtømt. Såfremt en indsat ønsker sin sag prøvet efter Grl § 63, skal vedkommende udtage en stævning og under sagen er forhandlingsmaksimen gældende. Den særlige adgang til domstolsprøvelse i medfør af Grl § 71, stk. 6 vedrørende lovligheden af administrativt bestemt frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, finder ikke anvendelse på de former for skærpet frihedsberøvelse, herunder udelukkelse fra fællesskab, som beslutes i medfør af straffuldbyrdelesloven.⁶⁹ Grunden hertil er, at Højesteret i dommen U.1973.824H fandt, at reglerne om straffuldbyrdelese måtte anses for omfattet af udtrykket ”strafferetspleje” i Grl §71, stk. 6, og en herved hjemlet administrativ frihedsberøvelse således er undtaget fra den domstolsprøvelse, som denne bestemmelse foreskriver.⁷⁰

7.2 Domstolsprøvelse i medfør af sfbl § 112

Sfbl § 112 giver indsatte en særlig adgang til fuld domstolsprøvelse af visse former for afgørelser. Der skal være tale om endelige administrative afgørelser, der kræves indbragt inden 4 uger efter, at afgørelse er meddelt den dømte. Sfbl § 112 er afgrænset til at omfatte visse særlig indgribende afgørelser, der har lighed med straffesager eller i øvrigt har særlig indgribende betydning for den indsatte.⁷¹ Denne afgrænsning er diskuteret nedenfor.

En afgørende forskel på ordningen efter sfbl § 112 og den almindelige domstolsprøvelse efter Grl § 63 består i, at den indsatte blot skal tilkendegive over for kriminalforsorgen, at denne ønsker sagen indbragt for retten. Kriminalforsorgen er herefter forpligtet dertil. Der skal således ikke udtages stævning m.v.⁷² Derudover omfatter prøvelsen tillige hensigtsmæssigheden af det skøn, afgørelsen bygger på. Officialmaksimen er gældende i sfbl § 112 sager, hvorimod forhandlingsmaksimen er gældende under den almindelige domstolsprøvelse efter Grl § 63.⁷³

⁶⁸ Danmarks riges grundlov – med kommentarer, p. 298

⁶⁹ Engbo, p. 378 samt U.1973.824H

⁷⁰ Engbo p. 379

⁷¹ Karnov, Straffuldbyrdelesloven med kommentarer, note 289

⁷² Engbo p. 380

⁷³ Engbo p. 379 ff.

7.3 Domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab

Udelukkelse fra fællesskab i medfør af sfbl § 63 er ikke medtaget i de typer af afgørelser, der kan prøves efter den særlige adgang til domstolsprøvelse. Såfremt en indsat ønsker en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab prøvet ved en domstol, er Grl § 63 eneste mulighed.

Ved straffuldbyrdslovens tilblivelse, blev der ved udfærdigelse af sfbl § 112 anført: *”at kriminalforsorgen træffer afgørelser af så indgribende karakter for enkeltpersoner, at disse bør have adgang til at indbringe sagen til prøvelse hos en myndighed uden for kriminalforsorgen. En sådan opfattelse er i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år har været i retning af at indføre særlige retssikkerhedsgarantier på områder, hvor afgørelserne har særligt indgribende betydning....til støtte for den opfattelse, at der bør etableres en særlig klageadgang med hensyn til særligt indgribende afgørelser, kan endvidere anføres, at en sådan klageadgang vil kunne bevirke en generel styrkelse af tilliden til de afgørelser, som træffes af kriminalforsorgen, ligesom dette, at man har mulighed for at klage til en instans uden for det sædvanlige kriminalforsorgsmæssige system, kan medvirke til, at de indsatte lettere forstår eller i al fald accepterer også afgørelser, som går dem imod.”*⁷⁴

Baggrunden for tilblivelse af bestemmelsen i § 112 var således at give indsatte, der var genstand for særligt indgribende afgørelser mulighed for at få prøvet disse afgørelser af en uafhængig myndighed. Det blev tillige fremhævet, at man bl.a. måtte tage hensyn til internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, som taler for en domstolsordning.⁷⁵

For vidt angår den nærmere afgrænsning af de afgørelser, der er omfattet af den særlige klageadgang, blev det foreslået, at der af alle afgørelser, der træffes af kriminalforsorgen i forbindelse med fuldbyrdelse af frihedsstraf og forvaring, alene var grundlag for at omfatte særligt indgribende afgørelser vedrørende udstrækningen eller intensiteten af frihedsberøvelsen.

⁷⁴ Betænkning nr. 1181 om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., p. 333 (herefter 1989- betænkningen)

⁷⁵ Engbo, p. 379

Straffelovrådet foreslog en række modeller for domstolsprøvelse.⁷⁶ Af særlig relevans for udelukkelse fra fællesskab er model 1. Model 1 omfatter nemlig – til forskel fra model 2 - afgørelser begrundet i orden og sikkerhed i institutionerne, herunder udelukkelse fra fællesskab. Efter model 1, nr. 15 stilles forslag om: *”at en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, såfremt udelukkelsen, (a) omfatter en sammenhængende periode på mere en 4 uger eller (b) skal gennemføres i forskellige fængsler og arresthuse”*⁷⁷ skal være omfattet af en udvidet klageadgang.⁷⁸ To medlemmer af Straffelovrådet, Vagn Greve og Jørgen Bang, anfører vedrørende valg af model, at hovedtanken bag straffuldbyrdelesloven er at opfylde retsstatskravene, som består af to led, nemlig at administrationen skal fungere under loven og under domstolskontrol. Disse to medlemmer mener, at en total opfyldelse af sidste led ville forudsætte en let adgang til domstolsprøvelse af alle beslutninger, som har direkte konsekvenser for den indsatte, samt at en fuldstændig efterprøvelse ville være bedst overensstemmende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁷⁹ Medlemmerne anerkender dog, at det af ressourcemæssige grunde er rimeligt at begrænse domstolsprøvelsen til de afgørelser, der er af væsentlig betydning for den indsatte.⁸⁰

Justitsministeriet valgte ved lovforslagets fremsættelse ikke at medtage arbejdsgruppens forslag om at inkludere udelukkelse fra fællesskab i den særlige domstolsprøve som fandtes i model 1, og valgte således at fremsætte model 2. Model 2 fremgår af gældende sfbl § 112. Af forarbejderne til loven fremgår, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke bør være særlig adgang til domstolsprøvelse af bl.a. afgørelser der er begrundet i hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner. Justitsministeriet anfører at: *”en vurdering af behovet for at skride ind i disse tilfælde vil i vidt omfang bero på en kriminalforsorgsmæssig vurdering. Der vil her ofte være tale om skønsprægede afgørelser, der træffes ud fra et indgående kendskab til miljøet i institutionen, et kendskab domstolene ikke har i samme omfang.”*⁸¹

Yderligere anføres, at afgørelser af hensyn til orden og sikkerhed ofte skal træffes og iværksættes hurtigt, og en domstolsprøvelse derfor normalt ikke vil kunne have opsætten-

⁷⁶ Straffelovrådets betænkning nr. 1355 om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., p. 66 ff. (herefter 1998-betænkningen)

⁷⁷ 1998-betænkningen, p. 66

⁷⁸ 1989-betænkningen p. 336.

⁷⁹ 1998-betænkningen p. 82

⁸⁰ 1998-betænkningen p. 82

⁸¹ Lovforslag nr. 145, p. 122.

de virkning. Justitsministeriet mener derfor, at en domstolsprøvelse af disse typer afgørelser, hvor resultatet foreligger kortere eller længere tid efter afgørelsen, hverken er hensigtsmæssig eller påkrævet.

Hvorfor netop denne type indgreb ikke er omfattet, forekommer ikke umiddelbart gennemskuelig. Justitsministeriet anfører, at grunden til at denne type afgørelser er fravalgt er, at der er tale om en kriminalforsorgsmæssig vurdering, altså skønsprægede afgørelser, der træffes med et indgående kendskab til miljøet i institutionen.⁸² Derudover anføres, at afgørelser om opretholdelse af orden og sikkerhed typisk skal træffes og iværksættes hurtigt, uden opsættende virkning, og derfor vil resultatet af en domstolsprøvelse foreligge kortere eller længere tid efter afgørelsen. Derfor finder justitsministeriet domstolsprøvelse af denne type afgørelser hverken hensigtsmæssigt eller påkrævet.

Derudover henvises til hensynet til de økonomiske og administrative konsekvenser af at lade afgørelser, truffet af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn være omfattet af klageordningen. De økonomiske og administrative konsekvenser er af kriminalforsorgen bedømt som værende særdeles betydelige. Kriminalforsorgen har til brug for Straffelovrådet udarbejdet et notat om de økonomiske og administrative konsekvenser.⁸³ Af notatet fremgår, at kriminalforsorgen forventer at indsatte i langt højere grad vil klage, idet de har ”alt at vinde og intet at tabe” og at der i langt større grad vil blive klaget over afgørelser af særlig indgribende karakter.⁸⁴

At der er tale om en kriminalforsorgsmæssig og derved skønsmæssig vurdering synes netop at gøre domstolsprøvelse ekstra påkrævet, idet adgangen til prøvelse efter Grl § 63 er yderst begrænset. En beslutning om udelukkelse fra fællesskab begrundet i hensynet til orden og sikkerhed beror jo netop på et skøn - et skøn domstolene ikke kan prøve efter Grl § 63. Der eksisterer et særligt behov for retssikkerhedsgarantier ved en så indgribende afgørelse og derudover ville domstolsprøvelse som et ekstra plus styrke tilliden til kriminalforsorgens afgørelser på særligt indgribende områder.

⁸² Lovforslag L145, pkt. 9.3.4.2 justitsministeriets overvejelser

⁸³ Notatet er optrykt som bilag 4 til 1998-betænkningen

⁸⁴ 1998-betænkningen, bilag 4, p. 2

Ved nærmere undersøgelse af de i sfbl § 112 omfattede afgørelser, findes bl.a. i § 112, nr. 6 nægtelse af prøveløsladelse i medfør af straffeloven § 38, stk. 1 efter 2/3-dele af straffen er udstået. Løsladelse på prøve forudsætter, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig, at der er sikret ham passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at han erklærer at ville overholde vilkår for løsladelsen. Utilrådelighedsvurderingen ved prøveløsladelse må i den grad siges at hvile på et skøn. At foretage en vurdering af, hvorvidt vedkommende vil begå kriminalitet på ny, kan ikke træffes ud fra direkte opfyldelse af særlige betingelser. Der er således tale om en konkret vurdering og et skøn af, hvorvidt løsladelsen er utilrådelig eller ej. Dette skøn foretages også bedst af kriminalforsorgen på samme måde, som det vurderes, hvorvidt en indsat er til fare for orden og sikkerhed i institutionen.

Justitsministeriet anfører, at det faktum, at en afgørelse fra domstolene om lovlighed af udelukkelsen først kommer efterfølgende, hvor udelukkelsen måske er ophørt, gør at prøvelse ikke er nødvendig. Tilsvarende er tilfældet ved et afslag på prøveløsladelse, hvilket netop ikke gør argumentet åbenbart. Det må have stor menneskelig betydning for den indsatte af få rettens ord for, at et indgreb vedkommende har været udsat for, var ulovligt. Derudover har den indsatte i tilfælde heraf, adgang til erstatning på lige fod med andre udsat for et uforskyldt indgreb i strafferetsplejen.

At der lægges vægt på hensynet til økonomiske og administrative hensyn i afgrænsningen, forekommer rimeligt i forhold til mindre indgribende afgørelser. En afgørelse om udelukkelse fra fællesskab må imidlertid kategoriseres som særlig indgribende og med store konsekvenser, herunder ikke mindst risiko for skade på det psykiske helbred. Retsikkerhed i forhold til indgribende afgørelser bør ikke begrænses af økonomi. I den forbindelse kan tilføjes, at to medlemmer⁸⁵ af Straffelovrådet har anført, at det fastsatte skøn over udgifter for gennemførelse af model 1 er sat urealistisk højt.⁸⁶ Hvorvidt denne antagelse er korrekt, har jeg vanskeligt ved at vurdere.

At domstolsprøvelse vil resultere i et yderligere pres på domstolene, må opvejes af, at der er tale om en yderst indgribende afgørelse med risiko for skade på det psykiske helbred

⁸⁵ Vagn Greve og Jørgen Bang

⁸⁶ 1998-betænkningen p. 83

samt at adgang til domstolsprøvelse også i høj grad sikrer, at trufne afgørelser overholder alle formkrav og sikrer fortsat tillid til kriminalforsorgens afgørelser.

7.4 Retspraksis

Højesteret har truffet afgørelse om domstolenes prøvelsesret i medfør af Grl § 63 vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt udelukkelse fra fællesskab af en afsoner, havde beroet på usaglige hensyn. Dommen er fra før straffuldbyrdeleslovens ikrafttræden og anvender derfor betegnelsen enrumsanbringelse. Der henvises i dommen til ophævede bestemmelser, men idet disse bestemmelser er videreført til sfbl § 63 samt udelukkelsesbekendtgørelsen og tilhørende vejledning, er dommen stadig relevant.

Sagen drejede sig om en person, som i Finland var idømt fængsel på livstid for drab på to politibetjente. Vedkommende blev efter overførsel til Danmark anbragt i enrum i perioden fra november 1998 til august 2000.⁸⁷ Sagsøger gjorde for landsretten gældende, at afgørelsen var båret af usaglige hensyn og underkastet domstolenes prøvelsesret i henhold til Grl § 63. Landsretten udtalte at: *”sagsøgt (kriminalforsorgens) afgørelse om enrumsanbringelse af sagsøger er en skønsræssig afgørelse, der ikke kan underkastes domstolsprøvelse, medmindre der foreligger særlige omstændigheder som f.eks. varetagelse af usaglige formål. Afgørelsen om enrumsanbringelse ligger inden for rammerne af de af justitsministeren i medfør af straffelovens § 49 (nu anvendes sfbl § 63) fastsatte bestemmelser og er konkret og sagligt begrundet. Sagsøgers synspunkt om, at afgørelsen er båret af usaglige - politiske – hensyn, hviler på formodninger og er ikke underbygget af konkrete holdepunkter. Under disse omstændigheder tages sagsøgt afvisningspåstand til følge.”*⁸⁸

Sagen blev anket til Højesteret som modsat landsretten udtalte at: *Afgørelsen om, at A skulle afsones i enrum blev truffet med henvisning til § 2, stk. 2, nr. 1 i cirkulære nr. 164 af 14. september 1978 (nu ophævet), hvorefter enrumsanbringelse kan besluttes, når det findes nødvendigt for at forebygge undvigelse. Anvendelsen af denne bestemmelse kræver en afvejning, som i almindelighed ikke er underkastet domstolenes prøvelse. A har imidlertid gjort gældende, at afgørelsen om anbringelse i enrum ikke var begrundet i en undvigesrisiko, men var båret af usaglige – politiske - hensyn. Vurderingen heraf er omfattet af*

⁸⁷ U.2002.55/2H

⁸⁸ U.2002.55/2H, dommens p. 2.

*den prøvelsesret, der tilkommer domstolene i medfør af grundlovens § 63, stk. 1 og må forudsætte en prøvelse i realiteten. A må derfor have medhold i, at det ikke har været berettiget at afvise sagen.”*⁸⁹ Landsrettens dom blev herefter ophævet og sagen hjemvist til fornyet behandling i Østre Landsret.

Under fornyet prøvelse i landsretten blev afgørelsen om enrumsanbringelse begrundet i, at det var nødvendigt for at forebygge undvigelse.⁹⁰ Sagsøger var i forbindelse med afsoning af to tidligere fængselsstraffe på henholdsvis 12 og 3 år udeblevet fra sin første uledsagede udgang og var under denne udeblivelse taget til Finland, hvor sagsøger bl.a. dræbte de to politibetjente, han nu var idømt fængsel på livstid for. Sagsøgers afsoningsforløb var derfor langvarigt, og på grund af tidligere handlinger lå tilladelse til udgang også langt ude i fremtiden. Derudover var enrumsanbringelsen begrundet i, at der var nærliggende risiko for, at sagsøger ved en eventuel undvigelse ville benytte sig af personfarlige midler. Landsretten kendte herefter enrumsanbringelsen lovlig.

8. ERSTATNING

Spørgsmålet om erstatning under fuldbyrdelsen reguleres i afsnit VI i straffuldbyrde- loven. Af sfbl § 106 fremgår det at ”en indsat har ret til erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a, såfremt den indsatte uforskyldt har.....være udelukket fra fællesskab.”⁹¹ Et krav om erstatning skal som udgangspunkt være fremsat for Direktoratet for Kriminalforsorgen inden to måneder efter, at indgrebet er ophørt. Hvis kravet fremsættes efter udløb af den angivne frist, kan det dog stadig behandles, såfremt overskridelsen findes undskyldelig.⁹² Afgørelsen træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen.⁹³ Såfremt et krav fremsættes over for en af kriminalforsorgens institutioner eller afdelinger, skal kravet hurtigst muligt videresendes til direktoratet. Sagsakter og lignende vedrørende det pågældende indgreb skal tillige vedlægges.

Sfbl § 106 indebærer, at der gives obligatorisk erstatning på objektivt grundlag, dvs. uafhængigt af, om der er begået fejl eller forsømmelser, når den pågældende uforskyldt har

⁸⁹ U.2002.55/2H, dommens p. 2.

⁹⁰ U.2004.931Ø

⁹¹ Sfbl § 106, stk. 1, nr. 3.

⁹² Sfbl § 108

⁹³ Bekendtgørelse nr. 319 af 19/04/2006 om behandling af krav fra dømte og varetægtsarrestanter i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf m.v. (herefter erstatningsbekendtgørelsen) § 1.

været udelukket fra fællesskab.⁹⁴ Der er tale om en udvidet adgang til erstatning på linie med erstatning for uforskyldt varetægt i isolation.

Erstatning efter sfbl § 106 gives i henhold til retsplejeloven (rpl)⁹⁵ § 1018a, og ydes for økonomisk skade, lidelse, tort, ulempe og forstyrrelse eller ødelæggelse af stilling og forhold. Derudover er det muligt at give erstatning for varigt mén og erhvervsevnetab. Indgrebet skal være uforskyldt, før erstatning kan tildeles. Erstatning kan således efter sfbl § 106, stk. 3 nedsættes eller nægtes, såfremt vedkommende selv har givet anledning til foranstaltningerne. Udmålingen af erstatning er fastsat efter de gældende regler om erstatning i anledning af straffeprocessuelle indgreb.

9. BEGRÆNSNING I RETTEN TIL AKTINDSIGT

En indsat har som udgangspunkt samme rettigheder som andre borgere, herunder samme processuelle rettigheder efter forvaltningsloven. Det er imidlertid efter en lovændring i 2002⁹⁶ blevet muligt at begrænse indsattes ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9, stk. 4, ved bl.a. udelukkelse fra fællesskab, ligesom retten til begrundelse tilsvarende er blevet begrænset.⁹⁷ Det fremgår af forvaltningsloven (fvl)⁹⁸ § 9, stk. 1, at: *”Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.”* Udgangspunktet er således, at den indsatte har krav på at blive gjort bekendt med indholdet af sin sag. Undtagelsen til denne bestemmelse fremgår af fvl § 9, stk. 4, som lyder: *”I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om(...)4) udelukkelse fra fællesskab.”*

Det er således muligt at undtage eller give afslag på anmodning om oplysning i sager om udelukkelse fra fællesskab. I forbindelse med bestemmelsens tilblivelse, fremgår det bl.a. af udtalelse fra Straffelovrådet i 1996, at: *”Det må tillægges betydelig vægt ved overvejelserne om at begrænse retten til aktindsigt, at kriminalforsorgen har mulighed for at op-*

⁹⁴ L145, bemærkninger til lovforslaget, p. 111.

⁹⁵ Herefter rpl

⁹⁶ L 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven

⁹⁷ Derudover ved valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution og overførsel til anden institution eller afdeling.

⁹⁸ Herefter fvl

retholde orden og sikkerhed i fængslerne, således at de indsatte ikke udsættes for overgreb fra andre indsatte, der f.eks. i kraft af deres person eller tilhørsforhold til bestemte grupper, f.eks. rockergrupper og lignende indtager en særlig magtposition i fængslet.”⁹⁹ Endvidere udtales at: ”De nugældende regler om aktindsigt medfører ifølge kriminalforsorgen, at der udvises en betydelig tilbageholdenhed med at give oplysninger til brug for eventuel overførsel af stærke indsatte, idet de medindsatte frygter, at de stærke indsatte ved at anmode om aktindsigt i deres sag om overførsel til f.eks. et lukket fængsel gøres bekendt med, at nærmere angivne medindsatte har givet belastende oplysninger om de pågældende.”¹⁰⁰

I naturlig sammenhæng hermed er retten til begrundelse tilsvarende begrænset, således at begrundelsen alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, hvorefter afgørelsen er blevet truffet.¹⁰¹ Herved forsøges sikret, at den pågældende af hensyn anført i begrundelsen, ikke får kendskab til, hvorfra oplysningerne kommer.

I medfør af princippet om ”meroffentlighed”, kan der dog gives indsatte adgang til aktindsigt¹⁰² og tilsvarende er fvl § 24, stk. 3, 1. pkt. ikke til hinder for, at der gives en begrundelse for afgørelsen i de tilfælde, hvor der ikke foreligger modstående private eller offentlige interesser.¹⁰³

En indsat der ikke har ret til aktindsigt og begrundelse, skal ikke partshøres efter forvaltningsloven, jf. fvl § 19, stk. 2, nr. 4.

Ovennævnte regler giver således mulighed for at undtage de oplysninger fra den indsatte, der har medført, at vedkommende er udelukket fra fællesskab. På den ene side sikres personer, som giver institutionen belastende oplysninger om en indsat, idet oplysningerne måske ellers ikke ville være givet af frygt for repressalier. På den anden side gør hemmeligholdelse af oplysninger det svært for den indsatte at modbevise og forsvare sig over for institutionens formodning, om at vedkommende er til fare for orden og sikkerhed, hvis den indsatte ikke ved, hvilke oplysninger der har ført til udelukkelsen. Hvorvidt hensynet

⁹⁹ Engbo p. 169

¹⁰⁰ Engbo p. 169, Straffelovrådets udtalelse om aktindsigt i sager om straffuldbyrkelse, december 1996, afsnit 6. Udtalelsen er optrykt som bilag 3 til 1998-betænkningen.

¹⁰¹ Engbo p. 170. og jf. fvl § 24, stk.3, 1. pkt., jf. § 24, stk. 1, 1 pkt.

¹⁰² Engbo p. 171.

¹⁰³ Vejl. om udelukkelse fra fællesskab pkt. 8.

til orden og sikkerhed i institutionen vejer tungere end den enkeltes ret til forsvar, afhænger af det konkrete tilfælde. Institutionen bør dog være yderst opmærksom på, hvorvidt oplysninger, der er fremkommet i disse situationer, er korrekte.

10. HELBREDSMÆSSIGE FØLGER AF ISOLATION

Hvorvidt isolationsfængsling medfører skade på det psykiske helbred har været genstand for megen debat. Debatten har hovedsageligt været rettet mod varetægtsfængsling i isolation, hvilket medførte, at der i 1994 blev lavet en egentlig undersøgelse af skadevirkningerne ved isolation. Undersøgelsen blev delt op i en grundundersøgelse og en efterundersøgelse. I alt 367 danskfødte varetægtsarrestanter indsat i Vestre Fængsel deltog i grundundersøgelsen, og af disse deltog 104 i efterundersøgelsen.¹⁰⁴

Grundundersøgelsen "Isolationsundersøgelsen, varetægtsfængsling og psykisk helbred"¹⁰⁵ havde til formål at undersøge og vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang varetægtsfængsling i isolation er skadelig for det psykiske helbred sammenlignet med ikke-isolation.

Generelt viser grundundersøgelsen, at risikoen for udvikling af mere udtalte psykiske forstyrrelser (svarende til psykiatriske diagnoser) var større blandt isolerede end blandt ikke-isolerede, samt at den psykiske helbredstilstand hos ikke isolerede varetægtsarrestanter blev forbedret under fængslingen. De isoleredes helbredstilstand forblev derimod uændret eller blev forværret under isolation og ændrede sig først efter ophør heraf.¹⁰⁶

Grundundersøgelsen konkluderer at: "den psykiske helbredstilstand for ikke-isolerede bedres under forløbet af varetægtsfængslingen. De isolerede forbliver uændrede i den periode, de er isolerede, men også deres belastningsgrad reduceres ved overgang fra isolation til ikke-isolation. De isolerede har større sandsynlighed for at udvikle psykiske forstyrrelser og større sandsynlighed for overførsel til fængselshospitalet af psykisk årsag end de ikke-isolerede. Inden for de undersøgte tidsrammer var den psykiske helbredstilstand blandt de isolerede uafhængigt af varigheden af isolation. Belastningen ved isolation er

¹⁰⁴ Betænkning om varetægtsfængsling i isolation nr. 1358 fra 1998 p. 44.

¹⁰⁵ Isolationsundersøgelsen, varetægtsfængsling og psykisk helbred, Henrik Steen Andersen, Tommy Lillebæk og Dorte Sestoft, Bispebjerg hospital og retspsykiatriske klinik, maj 1994. (herefter isolationsundersøgelsen)

¹⁰⁶ Isolationsundersøgelsen p. 164

generelt ikke af en sådan karakter, at det medfører forstyrrelser i kognitive funktioner som fx. koncentrationsevne, hukommelse m.v.. Samlet viser undersøgelsen, at varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred.”¹⁰⁷

”Efterundersøgelsen, en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter” udkom i 1997.¹⁰⁸ Efterundersøgelsens resultater var i overensstemmelse med grundundersøgelsens fund af større psykisk belastningsgrad og øget risiko for psykiske forstyrrelser hos de isolerede i forhold til de ikke-isolerede.¹⁰⁹

På baggrund af begge undersøgelser (isolationsundersøgelsen og efterundersøgelsen) konkluderer efterundersøgelsen, ”at varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred. Det må på den baggrund lægeligt og psykologisk anbefales, at man ikke øger belastninger forbundet med varetægtsfængsling ved at anvende isolation.”¹¹⁰

Det er uforudsigeligt, hvem en eventuel forstyrrelse af det psykiske helbred rammer og i givet fald, hvornår det indtræder. Det er derfor ikke muligt på forhånd at angive, hvem der tåler og ikke tåler isolation. Derudover er usikkerhed med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af isolationen en af de mulige væsentlige belastningsudløsende faktorer.¹¹¹

Det er således med grundundersøgelsen og efterundersøgelsen fastslået, at isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred og bør ud fra en lægelig vurdering ikke anvendes. Det er imidlertid til tider nødvendigt at isolere arrestanter af hensyn til sagens efterforskning, trods den mulige skadelige virkning heraf. Men ved anvendelse af isolation bør der være særlig fokus på den belastning isolationen udgør. Dette er også afspejlet både retsplejelovens regler og varetægtsbekendtgørelsen med tilhørende vejledning.

¹⁰⁷ Isolationsundersøgelsen, bind I, p. 164-165.

¹⁰⁸ Efterundersøgelsen, en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter.(herefter efterundersøgelsen)

¹⁰⁹ Efterundersøgelsen p. 59.

¹¹⁰ Efterundersøgelsen p. 59.

¹¹¹ Betænkning om varetægtsfængsling i isolation nr. 1358 fra 1998, p. 46.

10.1 Rohde-sagen

Spørgsmålet om Danmarks anvendelse af varetægtsfængsling i isolation blev behandlet ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen om Peter Rohde.¹¹²

Rohde var sigtet for overtrædelse af straffeloven § 191 ved i forening med en anden at have indført 6 kg. kokain skjult i papaja frugter. Rohde nægtede indledningsvist at kende til indsmugling og forklarede, at han skulle anvende frugterne i forbindelse med sit helsefirma. Da hans medgerningsmand senere erkendte sig skyldig i narkotikasmugling og forklarede, at han havde bildt Rohde ind, at der var tale om smugling af diamanter, erkendte Rohde diamantsmuglingen. Rohde blev kendt skyldig i grov skattesvig og idømt fængsel i 8 måneder samt en bøde. På daværende tidspunkt havde Rohde været frihedsberøvet i 518 dage, heraf 351 dage i isolation. Han havde under frihedsberøvelsen udviklet en paranoid psykose. Det blev under retssagen om erstatning lagt til grund, at isolationsfængslingen var hovedårsagen til den opståede sindssygdom.¹¹³ Rohde havde anlagt sag med påstand om erstatning samt påstand om, at isolationsfængslingen var en overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK)¹¹⁴ artikel 3.

Ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)¹¹⁵ nedlagde Rohde påstand om, at hans varetægtsfængsling i isolation var usædvanlig lang, samt at overvågningen af hans mentale helbred under isolationen var utilstrækkelig, og at der dermed var tale om en overtrædelse af art. 3 i EMRK. EMD fastslog med fire stemmer mod tre, at Danmark ikke havde overtrådt konventionen. Domstolen udtaler, at isolationen under de givne omstændigheder med varighed på under 1 år ikke konstituerede en krænkelse af art. 3. For så vidt angår myndighedernes omsorgspligt udtaler EMD, at der i Rohdes tilfælde var sket tilstrækkelig overvågning, også selvom Rohde ikke automatisk og regelmæssigt var blevet undersøgt af en psykolog eller psykiater, og at man ikke kan pålægge staterne en sådan generel forpligtelse for at fastslå, hvorvidt effektiv overvågning af den isolerede har fundet sted.

Det fremgår af den danske dom i hhv. landsret og Højesteret, at der hverken fra myndigheder eller rettens side er tvivl om, at isolation kan medføre skade på det psykiske hel-

¹¹² Rohde v. Danmark, sags nr. 69332/01

¹¹³ U.2000.2385H

¹¹⁴ Herefter EMRK

¹¹⁵ Herefter EMD

bred, og der henvises til fængselspersonalet pligt til nøje at følge eventuelle ændringer i den indsatte adfærd. Myndighederne har således en særlig tilsynspligt over for frihedsberøvede og især over for isolerede personer, da disse personer er blevet anbragt i en særdeles sårbar situation, og fængselspersonalet bør være yderst opmærksom på ændringer i adfærd m.v., således at eventuelle psykiske problemer kan opfanges og behandles så hurtigt som muligt.

Rohde-dommen skabte stor opmærksomhed og medvirkede bl.a. til, at reglerne om varetægt i isolation blev strammet yderligere, herunder tidsmæssige rammer for isolationens varighed.

10.2 Isolationsundersøgelsens anvendelse på udelukkelse fra fællesskab

Efter stramning af retsplejelovens regler om isolation, nedsatte Direktoratet for Kriminalforsorgen en arbejdsgruppe, hvis opgave var at vurdere, i hvilket omfang de ændrede regler for isolationsfængsling burde have afsmittende virkning på reglerne om udelukkelse fra fællesskab.¹¹⁶ Resultatet blev en indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab.¹¹⁷ Ved vurderingen af, hvorvidt isolationsundersøgelsen er anvendelig på indsatte udelukket fra fællesskab, fremhæver arbejdsgruppen en række forskelle, som den betragter som betydelige. Indledningsvist anføres, at varetægtsarrestanter i isolation adskiller sig væsentligt fra udelukkede indsatte, idet deres ophold er karakteriseret af uvished om bl.a. varetægtsfængslingens varighed og dom, hvorimod indsatte udelukket fra fællesskab har vished om fængslingens længde og foranstaltningens begrænsede varighed.¹¹⁸ Derudover mener arbejdsgruppen, at indsatte udelukket fra fællesskab umiddelbart har mere indflydelse på deres situation end isolerede varetægtsarrestanter. En indsat som tvangsmæssigt er udelukket fra fællesskab kan ændre eller ophøre med adfærd der har ført til foranstaltningen, hvorimod arbejdsgruppen mener, at dette i høj grad er vanskeligere for varetægtsarrestanter.

Yderligere fremhæves, at man i forhold til isolationsundersøgelsen ikke kan ligestille varetægtsarrestanter med udelukkede indsatte, idet det ikke er muligt at sammenligne grupperne, da varetægtsarrestanterne i undersøgelsen udgør et repræsentativt udsnit af de iso-

¹¹⁶ Dengang betegnet enrumsanbringelse

¹¹⁷ Indstillingen er tilgængelig på: <http://www.kriminalforsorgen.dk/publika/enrumsanbringelse/forside.htm>

¹¹⁸ Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, p. 52

lerede, hvorimod en gruppe indsatte, der er udelukket fra fællesskab, udgør en gruppe af afsonere, hvis afsoning er relativ problematisk.¹¹⁹

Modsat arbejdsgruppen finder jeg isolationsundersøgelsens resultat anvendelig på indsatte udelukket fra fællesskab. Hvorvidt isolation har skadelig virkning på det psykiske helbred afhænger umiddelbart ikke alene af, hvorvidt man afventer dom eller allerede afsoner. Faktum er, at man sidder under samme forhold, nemlig i isolation. Varetægtsarrestanter har endnu ikke været for retten og vil ikke have vished om den fremtidige straf, og det må selvfølgelig opleves belastende. På den anden side vil en indsat med en dom på 12 år, der umiddelbart efter indsættelse bliver udelukket fra fællesskab tillige opleve en form for uvished om, hvor længe den iværksatte foranstaltning vil vare.

Ligeledes viser isolationsundersøgelsen, at på trods af at usikkerhedsmomentet er ens for både varetægtsarrestanter med adgang til fællesskab og for arrestanter i isolation, forbedres tilstanden for ikke-isolerede, hvorimod de isoleredes tilstand forbliver den samme. Det er således ikke afgørende for den psykiske tilstand om man afventer dom, men særligt om man er isoleret. Såfremt andet var tilfældet, burde ikke-isolerede arrestanters tilstand med forblive uændret på lige fod med de isoleredes tilstand.

At indsatte der er udelukket fra fællesskab ofte hører til kategorien af mere ”problematisk” indsatte, bør ikke automatisk være ensbetydende med, at en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab håndteres bedre.

Undersøgelsen findes således anvendelig i forhold til mulige skadevirkninger på indsatte udelukket fra fællesskab ud fra den betragtning, at det at være isoleret, som udgangspunkt må opleves på samme måde, uanset om man sidder i isolation på baggrund af rettens beslutning om varetægt i isolation, eller om man administrativt er udelukket fra fællesskab efter reglerne i sfbl § 63.

11. RETSPLEJELOVENS REGLER OM ISOLATION

Anvendelsen af isolation under varetægtsfængsling inden dom er reguleret i retsplejeloven §§ 770a -770e.

¹¹⁹ Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, p. 52

Isolation i retsplejelovens forstand er ikke fuldstændig ensomhed, men afskæring af samvær med andre indsatte. Formålet er ikke at pålægge den pågældende en ekstra straf, men at sikre, at sagen bliver opklaret.¹²⁰ Retten kan efter anmodning fra politiet træffe afgørelse om, at en varetægtsarrestant skal være udelukket fra fællesskab med de øvrige indsatte (isolation) såfremt: *”Varetægtsfængslingen er besluttet i henhold til rpl § 762, stk. 1, nr. 3”*¹²¹ (kollisionsarrest) og at *”der er bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden måde at påvirke andre.”*¹²²

Betingelserne for kollisionsarrest i medfør af rpl § 762, stk. 1, nr. 3 skal være opfyldt og der skal derudover foreligge bestemte grunde, der gør isolation påkrævet, således at varetægtsfængsling i sig selv ikke er tilstrækkeligt.

Kollisionsarrest efter rpl § 762, stk. 1, nr. 3 anvendes, hvor der er grund til at antage, at sigtede på fri fod vil vanskeliggøre efterforskningen ved f.eks. at fjerne spor eller påvirke vidner. Retten må ved vurderingen af, hvorvidt kollisionsarrest skal anvendes, vurdere den sigtede/tiltaltes vilje, evne og faktiske mulighed for at modvirke efterforskningen.

Udover at betingelserne for kollisionsarrest skal være opfyldt, kræves bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig, men at isolation specifikt er påkrævet. Der skal være konkrete grunde til at antage, at sigtede f.eks. vil påvirke medsigtede eller vidner. Dette understreges yderligere ved kravet om særskilt kendelse for isolationen med angivelse af de konkrete omstændigheder, der gør netop isolationen påkrævet i medfør af rpl § 770 d.¹²³

Isolation må kun iværksættes eller fortsættes, såfremt mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelig, og den særlige belastning som indgrebet vil medføre, ikke vil stå i misforhold til sagens betydning og den retsfølge, der forventes.¹²⁴

¹²⁰ Straffeprocessen, p. 570

¹²¹ Jf. rpl § 770a, stk. 1, nr. 1.

¹²² Jf. rpl § 770a, stk. 1, nr. 2.

¹²³ Straffeprocessen, p. 567

¹²⁴ Rpl § 770 b

Den tidsmæssige udstrækning af isolation er reguleret i rpl § 770 c. Den maksimale tidsmæssige udstrækning af isolation afhænger af, hvor alvorlig en lovovertrædelse, den pågældende er sigtet/tiltalt for.¹²⁵ Retsplejeloven sonder mellem en strafferamme på op til 4 års fængsel, en strafferamme på minimum 4 år og maksimum 6 års fængsel samt en strafferamme på 6 år eller derover. Det er ikke afgørende, hvad den konkrete sigtelse vil lyde på, men hvad strafferammen er for den pågældende lovovertrædelse.

Skemaet nedenfor angiver den maksimale grænse for varetægtsfængsling i isolation:

Sigtelsen medfører fængsel	Maksimum tid i isolation
Strafferamme op til 4 år	14 dage
Strafferamme på minimum 4 år, men maksimum 6 år	4 uger
Strafferamme på 6 år eller derover	8 uger
Maksimumgrænse for isolation	HR: 6 måneder U: Stfl kap. 12 og 13 samt stfl § 191 og § 237

Rpl § 770c, stk. 4, angiver en maksimumgrænse for isolation på 6 måneder. Denne grænse er dog ikke absolut, idet der ingen tidsgrænse er, såfremt sigtelsen vedrører overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed etc.), eller der er tale om overtrædelse af straffelovens § 191(narkotika) eller § 237(drab). Proportionalitetsprincippet er dog til enhver tid gældende.

De anførte tidsmæssige grænser er fastsat således, at isolation som udgangspunkt ikke sammenhængende må finde sted længere end den angivne frist. Dette udelukker ikke, at den sigtede tages ud af isolation, men f.eks. indsættes igen efter rettens bestemmelse ved sigtelse for nye forhold.

¹²⁵ Straffeprocessen, p. 566

Ved isolationens iværksættelse må den første frist for indgrebets længde ikke overstige 2 uger, jf. rpl § 770 d, stk. 2. Ved efterfølgende forlængelse ud over 8 uger, skal Rigsadvokatens godkendelse indhentes, ellers kan forlængelse ikke ske.¹²⁶

I anerkendelse af, at isolation er yderst belastende, fastsætter rpl, at afhøring af sigtet/tiltalt i isolation, ikke må finde sted uden at der er en forsvarer til stede, eller at både sigtede og dennes forsvarer samtykker i, at afhøring må finde sted uden forsvarerens tilstedeværelse, jf. rpl § 745 c, 3. pkt. Denne regel er lavet for at undgå, at der afgives falsk tilståelse for at slippe ud af isolationen.¹²⁷

De nærmere regler og særlige tilbud for arrestanter, der er isolerede efter rettens bestemmelse, er fastsat i bekendtgørelse nr. 738 af 25. juni 2007 om ophold i varetægt (varetægtsbekendtgørelsen) og tilhørende vejledning.¹²⁸

Bestemmelserne i varetægtsbekendtgørelsens kapitel 25 har til formål at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med isolation. Isolerede varetægtsarrestanter skal fra indsættelsen have tv stillet gratis til rådighed.¹²⁹ Derudover skal varetægtsarrestanter i isolation fra indsættelse og derefter løbende vejledes udførligt om de tilbud og særlige rettigheder, der tilkommer dem som isolerede.¹³⁰ Varetægtsbekendtgørelsen § 82 fastsætter en pligt for personalet til at være særligt opmærksom på den enkelte isolerede varetægtsarrestants behov for tilsyn af læge, eventuelt en psykiater, personalekontakt, eneundervisning m.v., ligesom personalet er forpligtet til at være opmærksom på, om den isoleredes behov øges i takt med varigheden af isolationen. Der påhviler således personalet en særlig omsorgspligt over for isolerede varetægtsarrestanter.

Varetægtsarrestanter på 18 år eller derover,¹³¹ isolerede i et sammenhængende tidsrum af mere end 6 måneder, skal tilbydes yderligere mindst 3 timers daglig aktivering med personalekontakt ud over den aktivering, den isolerede allerede modtager efter bestemmel-

¹²⁶ Rpl § 770d, stk. 3

¹²⁷ Straffeprocessen, p. 568

¹²⁸ Vejledning nr. 37 af 25. juni 2007 om bekendtgørelse om ophold i varetægt (herefter varetægtsvejledningen)

¹²⁹ varetægtsbekendtgørelsen § 83

¹³⁰ Varetægtsbekendtgørelsen § 82, 1. pkt.

¹³¹ Varetægtsarrestanter i isolation under 18 år behandles pga. specialet omfang ikke, se afgrænsning.

serne i bekendtgørelsen §§ 84-86 om besøg, regelmæssige samtaler med læge eller lignende samt beskæftigelse. Dette indebærer, at en varetægtsarrestant, der i medfør af bekendtgørelsens §§ 84-86 hidtil har været aktiveret 1 time dagligt, efter mere end 6 måneder i isolation skal tilbydes sammenlagt 4 timers daglig aktivering. Har den isolerede i medfør af §§ 84-86 hidtil været aktiveret i 3 timer, skal vedkommende, efter mere end 6 måneder i isolation, tilbydes mulighed for 6 timers aktivering.¹³² Den isolerede skal således modtage yderligere 3 timers aktivering med personalekontakt ud over, hvad den pågældende måtte have været tilbudt før tidsgrænsen på de 6 måneder.¹³³ Institutionens leder eller den, der bemyndiges hertil, skal én gang ugentligt i samarbejde med varetægtsarrestanten udfærdige en plan for den pågældendes aktivering, når isolationen har haft en varighed på 6 måneder eller derover. Der kan derfor være stor forskel på, hvor mange timers aktivering en varetægtsarrestant i isolation modtager, efter at 6 måneders grænsen er nået, og dette alt efter hvilken institution vedkommende er placeret i. Det må alt andet lige være væsentligt mindre belastende at sidde i isolation, hvis man tilbydes aktivering 6 timer dagligt frem for 3 timer. Den pågældende institutions praksis vedrørende personalekontakt, er derfor afgørende for, hvor belastende varetægtsfængsling i isolation er.

Adgangen til besøg er reguleret i varetægtsbekendtgørelsen § 84. Herefter skal der gives tilladelse til mindst ét besøg ugentligt, og besøget må ikke vare mindre end 1 time. Længere besøg skal tilbydes i det omfang, forholdene tillader det. Denne bestemmelse har til lige til formål at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med isolation.¹³⁴

Når isolationen har fundet sted i mere end 14 dage, skal den isolerede tilbydes regelmæssig og længerevarende samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog. Bestemmelsen indebærer, at personalet er forpligtet til at vejlede den isolerede om denne mulighed samt formidle kontakt til f.eks. en psykolog, såfremt den isolerede ønsker dette. Det vil dog være f.eks. psykologen der afgør, om samtalen rent faktisk skal gennemføres.¹³⁵

Efter isolation i mere end 14 dage, skal den isolerede, udover tilbud om samtaler, tilbydes særlig adgang til eneundervisning og arbejde, herunder anden godkendt aktivitet. Bag-

¹³² Denne rettighed er tillige indført for udelukkelse fra fællesskab pr. 1. juli 2008

¹³³ Varetægtsvejledningen pkt. 209.

¹³⁴ Varetægtsvejledningen pkt. 211.

¹³⁵ Varetægtsbekendtgørelsen § 85 samt varetægtsvejledningen pkt. 212

grunden herfor er tillige at forsøge at begrænse eventuelle skadevirkninger forbundet med isolationen.¹³⁶

Hvorfor disse tilbud netop indtræder efter 14 dage i isolation er behandlet i Retsudvalgsspørgsmål nr. 552.¹³⁷ Spørgsmålet fra Retsudvalget lyder på, hvorfor fristen er sat til 14 dage og ikke kortere f.eks. i forhold til varetægtsarrestanter, som må forudses at skulle sidde i isolation i længere tid.

Justitsministeren svarer, at reglen er ”fastsat ud fra en skønsmæssig betragtning baseret på, at behovet for personkontakt vil være mere påtrængende jo længere tid den pågældende er isoleret.”¹³⁸ Derudover påpeges i besvarelsen, at den særlige omsorgspligt tillige er gældende for varetægtsarrestanter,¹³⁹ som er isoleret i kortere tid og ikke blot efter isolation i over 14 dage.¹⁴⁰

En dømt får i forbindelse med indkaldelse/overgang til afsoning foretaget strafberegning. Har vedkommende været isoleret efter rettens bestemmelse under varetægtsfængslingen, afkortes der udover det antal dage, vedkommende har været varetægtsfængslet, yderligere et antal dage svarende til én dag for hvert påbegyndt tidsrum af 3 døgn, hvor den dømte har været isoleret.¹⁴¹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at varetægtsfængsling i isolation ikke er i strid med EMRK art. 3. Domstolen har bl.a. i dommen *Erdem vs. XX*¹⁴² udtalt, at selv om der er betænkeligheder ved isolationsfængsling, kan det accepteres ved sikkerhedsproblemer, disciplinære problemer, for at beskytte vedkommende selv eller andre samt for at sikre beviser i sagen.¹⁴³ Der har været anlagt flere sager mod Danmark for overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 3 i forbindelse med varetægtsfængsling i isolation, men domstolen har endnu ikke fundet, at Danmark har overtrådt konventionen.¹⁴⁴

¹³⁶ Varetægtsbekendtgørelsen § 86

¹³⁷ Retsudvalgsspørgsmål 552 af 3. april 2008, almindelig del.

¹³⁸ Svar på REU nr. 552 af 3. april 2008

¹³⁹ Jf. varetægtsbekendtgørelsen § 82

¹⁴⁰ Svar på REU nr. 552 af 3. april 2008, almindelig del

¹⁴¹ Straffeloven § 86, stk. 1, 3. pkt.

¹⁴² *Erdem vs. XX*, præmis 1, jf. straffeprocessen p. 565

¹⁴³ Straffeprocessen, p. 565

¹⁴⁴ Straffeprocessen, p. 565

11.1 Varetægtsarrestanter udelukket fra fællesskab af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn

Det er i medfør af rpl § 770, stk. 1 muligt at udelukke en varetægtsarrestant fra fællesskab i henhold til reglerne i varetægtsbekendtgørelsen af hensyn til bl.a. opretholdelse af orden og sikkerhed i institutionen. Dette foregår uden rettens medvirken og beslutningen træffes af institutionens leder efter reglerne i udelukkelsesbekendtgørelsen.¹⁴⁵ Reglerne herfor er således de samme som for afsonere, der udelukkes fra fællesskab.

11.2 Udelukkelse fra fællesskab ctr. varetægtsfængsling i isolation

En afgørende forskel på varetægtsarrestanter i isolation og indsatte udelukket fra fællesskab er adgangen til domstolsprøvelse. Varetægtsarrestanternes isolation prøves inden iværksættelse og vurderes løbende efterfølgende. En afgørelse om udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1 nr. 1-3 iværksettes efter institutionens beslutning og kan påklages til direktoratet, hvorimod en afgørelse om anbringelse i særlig sikret celle i medfør af sfbl § 63, stk. 4 ikke kan påklages administrativt. Derudover er der adgang til prøvelse efter Grl § 63, men eftersom domstolene ikke kan foretage en prøvelse af skønnet, er denne adgang begrænset. Udelukkelse fra fællesskab har modsat varetægtsarrestanter i isolation mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand, idet ombudsmanden pga. manglende kompetence ikke vil kunne behandle klager over rettens afgørelser.

Derudover er der i forbindelse med en beslutning om isolation af en arrestant krav om, at vedkommende er repræsenteret af en forsvarer, ligesom afhøring af vedkommende ikke må finde sted, uden at denne deltager i afhøringen. En indsat udelukket fra fællesskab har ret til at lade sig bistå af andre under afhøring i forbindelse med afgørelsen. Der er ikke tale om et krav om forsvarer, ligesom der ikke som udgangspunkt ydes økonomisk støtte, såfremt den indsatte ønsker sig bistået af en forsvarer.

Yderligere er der indført maksimale tidsgrænser for, hvor længe en arrestant som udgangspunkt kan sidde i isolation. Denne grænse findes ikke for afsonere udelukket fra fællesskab.

¹⁴⁵ Varetægtsbekendtgørelsen kap. 28, § 89

Arrestanter i isolation har fra indsættelse ret til gratis tv, hvorimod denne rettighed først gives afsonere efter 14 dage. Andre tilbud, der gives med henblik på at begrænse skadevirkningerne af isolationen efter 14 dages ophold, er ens for de to grupper. Der skal således tilbydes begge grupper regelmæssige samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog, og der er tillige særlig adgang til eneundervisning eller arbejde m.v.

For indsatte udelukket for fællesskab i mere end 14 dage, skal personalet være opmærksomme på, om der skal ske lempelser i form af cellefællesskab eller fællesskab med andre indsatte under gårdtur, mulighed for at arbejde i fællesskab eller fællesskab i fritiden med andre indsatte eller personalet.¹⁴⁶ Der er ikke tale om en rettighed, men snarere en forpligtelse for personalet til at overveje, hvorvidt lempelser kan ske. Derudover skal en indsat, der har været udelukket i mere end 3 måneder efter en konkret vurdering af den pågældendes behov sammenholdt med ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, tilbydes en særlig veludstyret celle og mulighed for udvidet besøg. Der er tillige her tale om en vurdering fra institutionens side og ikke en rettighed for den indsatte.¹⁴⁷ Disse lempelser kan ikke gives varetægtsarrestanter i isolation, idet de er isoleret efter beslutning af retten, og spørgsmål om ophør m.v. træffes af retten.

Tidligere var en afgørende forskel på isolerede og udelukkede fra fællesskab retten til yderligere 3 timers aktivering med personalekontakt for varetægtsarrestanter efter 6 måneder i isolation. Denne forskel eksisterer pr. 1. juli 2008 ikke længere, idet reglerne om udelukkelse fra fællesskab er blevet lavet om, således at de svarer til reglerne for varetægtsarrestanter. Kriminalforsorgens tilpasning af reglerne må tolkes som en erkendelse af, at behovet for kontakt er det samme, uanset efter hvilke bestemmelser man sidder isoleret.

En anden forskel på varetægtsfængsling i isolation og udelukkelse fra fællesskab er det ekstraordinære fradrag i straffen for varetægtsarrestanter. Afsonere udelukkede fra fællesskab får ikke fradrag i den samlede straf. Dette forekommer dog hensigtsmæssigt, idet der ellers let kan spekuleres i at være udelukket fra fællesskab for derved at afsone en kortere straf. Varetægtsarrestanter i isolation ved ikke, hvorvidt de bliver dømt og ej, eller hvor lang en eventuel straf vil blive, så spekulation herom savner mening.

¹⁴⁶ Bkg. om udelukkelse fra fællesskab § 6, stk. 2

¹⁴⁷ Vejl. om udelukkelse fra fællesskab, pkt. 4.

12. INTERNATIONAL RET

12.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)¹⁴⁸ har været en del af dansk ret siden inkorporeringen i 1992.¹⁴⁹ Konventionen indeholder en række rettigheder og friheder, som medlemsstaterne i henhold til konventionens art. 1, er forpligtet sig til at sikre for personer, som befinder sig under deres jurisdiktion. En klage over overtrædelse af disse rettigheder og friheder kan indbringes for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD),¹⁵⁰ jf., EMRK art. 34. Dette forudsætter imidlertid, at alle nationale retsmidler er udtømt, jf. EMRK art. 35.¹⁵¹

12.1.1 Artikel 6

Art. 6 i EMRK vedrører retten til en retfærdig rettergang og omhandler som udgangspunkt straffesager. Garantierne som bestemmelsen giver, er gældende fra sigtelse og indtil sagen er endelig afgjort.¹⁵² At en lovovertrædelse ikke er karakteriseret som en forbrydelse i national ret, gør ikke nødvendigvis, at den ikke er omfattet af EMRK. EMD tillægger forseelsens og sanktionens karakter samt intensitet stor vægt, og den enkelte medlemsstat kan ikke omgå art. 6 ved blot at kalde straf for noget andet.

For så vidt angår personer, der allerede afsoner straf og under ophold i fængslet begår kriminelle forhold eller på anden måde overtræder fængslets ordensregler, er spørgsmålet, hvorvidt en disciplinær sanktion eller udelukkelse fra fællesskab udgør en straf, eller om foranstaltningen er indeholdt i den allerede idømte straf. EMD fastslår, at såfremt disciplinære sanktioner eller andre foranstaltninger giver ekstra afsoningsdage og derved udskyder tidspunktet for (prøve)løsladelse, er der tale om en ny og selvstændig straf omfattet af kravene i art. 6. Dette gælder dog ikke, såfremt der er tale om bagateller. I dommen *Ezeh og Connors*¹⁵³ fandt EMD, at sanktioner på henholdsvis 7 og 40 ekstra afsoningsdage var en selvstændig straf.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Herefter EMRK

¹⁴⁹ Lov bkg. om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention nr. 750 af 19/10/1998.

¹⁵⁰ Herefter EMD

¹⁵¹ EMRK for praktikere, p. 743.

¹⁵² Den europæiske menneskerettighedskonvention og dansk ret, p. 161

¹⁵³ *Ezeh and Connors v. United Kingdom*, sags nr. 39665/98 and 40086/98

¹⁵⁴ Den europæiske menneskerettighedskonvention og dansk ret, p. 162

Det bør overvejes, hvorvidt udelukkelse fra fællesskab kan betyde en forlængelse af afsoningen, ved at tidspunktet for prøveløsladelse rykkes eller udskydes. Hvorvidt det reelt vil betyde udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, afhænger af det konkrete tilfælde. Ved prøveløsladelse foretages en utilrådelighedsvurdering i medfør af straffeloven § 38, stk. 1. Her indgår forhold som af bl.a. ung alder, kriminalitetens art og den indsatte forhold. Den indsatte forhold under afsoningen tillægges vægt i det omfang, det kan give anledning til at formode, at der er risiko for recidiv til fornyet kriminalitet. Dette kan eksempelvis være oplysninger om ny kriminalitet under afsoningen, stofmisbrug, misbrug af udgang og eventuelle undvigelser, og en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab må således også indgå i vurderingen.¹⁵⁵ Om en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab alene kan få indflydelse på, om prøveløsladelse gives beror på det konkrete tilfælde. Ved utilrådelighedsvurderingen vurderes den indsatte samlede forhold, herunder bolig og sociale forhold, og det vil være vanskeligt kun at pege på afgørelsen om udelukkelse fra fællesskab som afgørende for, hvorvidt løsladelsestidspunktet udskydes. Generelt må det antages, at udelukkelse fra fællesskab derfor ikke vil være omfattet af EMRK art. 6, men man bør dog være særlig opmærksom på, hvorvidt en afgørelse herom udskyder en evt. (prøve)løsladelse.

12.1.2 Artikel 3

Begrænsninger i frihedsberøvedes adgang til kontakt til andre kan efter omstændighederne rejse spørgsmål i forhold til EMRK art. 3. Bestemmelsens ordlyd er som følger: *”ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.”*

Begrænsninger i den frihedsberøvedes adgang til kontakt med andre indsatte m.v. begrundet i bl.a. hensynet til sikkerhed er ikke i sig selv i strid med art. 3, men kan dog efter omstændighederne udgøre en krænkelse heraf. Ved vurderingen af, hvorvidt isolation af varetægtsfængslede eller afsonere er i strid med art. 3, lægges vægt på de konkrete forhold, foranstaltningens strenghed og varighed, de forfulgte formål og konsekvenserne for den pågældende.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Vejledning nr. 29 af 19.04.2006 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesvejledningen), utilrådelighedsvurderingen, pkt. 12.

¹⁵⁶ Den Europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere, p. 207.

Det er af afgørende betydning, om der er tale om fuldstændig isolation af sanserne kombineret med total social isolation. Derudover skal behovet for isolation kunne begrundes, og kravet til begrundelsen stiger i takt med isolationens varighed.¹⁵⁷ I dommen Iorgov mod Bulgarien¹⁵⁸ var en indsat i en periode på 3 år og 6 måneder anbragt alene i en celle i 23 timer af døgnet. Den indsatte havde kun kontakt til andre under gårdtur af 1-times varighed om dagen. Der var ikke anført nogen sikkerhedsrisiko som begrundelse for isolationen, og EMD fastslog bl.a. af denne grund, at der var tale om en krænkelse af art. 3 for så vist angår umenneskelig og nedværdigende behandling.¹⁵⁹

12.1.3 Artikel 13

EMRK art. 13 regulerer adgangen til effektive retsmidler. Det følger heraf, at: *”Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.”*

Art. 13 garanterer således adgangen til retsmidler på nationalt plan med henblik på at håndhæve rettigheder og friheder i EMRK. Artiklen skal forstås som en ekstra garanti med henblik på at sikre, at de rettigheder og friheder, der er omtalt i artiklerne 2-12 og i tillægsprotokollerne, overholdes. Art. 13 garanterer, at en klage over overtrædelse af f.eks. konventionens art. 3 om tortur mv. bliver behandlet af en upartisk myndighed med kompetence til at få ført afgørelser ud i livet. EMD fastslog i dommen Klass mod Tyskland adgangen til, at få en påstand om krænkelse af rettigheder prøvet ved en national myndighed.¹⁶⁰

Adgangen til effektive retsmidler er ikke ensbetydende med, at klager nødvendigvis får ret i sin klage. Der er alene tale om en ret til at få den nationale myndighed til at behandle klagen. En klage kan også afvises af EMD, hvis den ikke er ordentligt begrundet. Art. 13 giver en person som ønsker at klage, mulighed herfor i praksis.

¹⁵⁷ Den Europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere, p. 207

¹⁵⁸ Sags nr. 40653/98

¹⁵⁹ Den Europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere, p. 208

¹⁶⁰ Klaas and others v. Germany, sags nr. 15473/89

Hvor effektivt et retsmiddel skal være, varierer alt efter karakteren af overtrædelsen, men i alle tilfælde stilles der krav om, at retsmidlet skal være effektivt både retsligt og faktisk.¹⁶¹ At det er effektivt indebærer, ”at det skal være i stand til at (1) forhindre en krænkelse eller en fortsat krænkelse eller (2) yde passende opretning for allerede skete krænkelse.”¹⁶² Det pågældende retsmiddel skal altså forhindre krænkelse, og ved overtrædelse af konventionen kunne yde kompensation (erstatning).

Der er i henhold til art. 13 overladt en betydelig frihed til medlemsstaterne, idet art.13 ikke som art. 6 stiller krav om, at retsmidlet skal bestå i en prøvelse af den pågældende klage ved en domstol eller andet judicielt organ. Adgangen til blot at kunne klage til et administrativt organ kan efter omstændighederne, afhængig af organets beføjelser og retssikkerhedsmæssige garantier, være tilstrækkeligt til at opfylde bestemmelsens krav.¹⁶³ For at en administrativ myndighed kan anses for effektiv kræves, at den er uafhængig, kan træffe en bindende afgørelse og kan råde bod på en eventuel krænkelse ved eksempelvis at tilkende erstatning.¹⁶⁴ Derudover skal myndigheden være kompetent til at træffe bindende afgørelser, der kan håndhæves.

I dommen *Silver m.fl. mod Storbritannien* klagede et antal indsatte over fængselsmyndighedernes kontrol med deres korrespondance med det relevante ministerium.¹⁶⁵ I det omfang klagerne ønskede en prøvelse af, om fængselsmyndighederne havde handlet i overensstemmelse med relevante regler, var ministeriet anset for et effektivt retsmiddel. Havde klagerne derimod ønsket at klage over, at de pågældende regler var i strid med konventionen, ville en klage til den myndighed, der havde udstedt forskrifterne, ikke være et effektivt retsmiddel.¹⁶⁶

Derudover stiller art. 13 ikke krav om, at et enkelt organ skal opfylde ovennævnte krav - flere organer kan tilsammen også udgøre et effektivt retsmiddel. Den blotte eksistens af et teoretisk muligt effektivt retsmiddel, der ikke direkte tilsigter at give klageadgang, vil ik-

¹⁶¹ EMRK i praksis, p. 745.

¹⁶² EMRK i praksis, p. 746.

¹⁶³ Kommenteret EMRK, p. 524,

¹⁶⁴ EMRK i praksis, p. 746.

¹⁶⁵ *Silver m.fl. mod Storbritannien*, dom af 25. marts 1983, sags nr. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75.

¹⁶⁶ EMRK til praktikere, p. 746.

ke blive anset for tilstrækkeligt.¹⁶⁷ Et retsmiddel vil endvidere ikke blive anset for effektivt, såfremt det kun har en begrænset kompetence til at tage stilling til klagen, ligesom det vil blive anset for ikke-effektivt, hvis klageorganet kun har en begrænset kompetence til at genoprette en eventuel krænkelse af konventionen.¹⁶⁸

12.1.4 Ramirez Sanchez v. Frankrig

Ramirez Sanchez (RS)¹⁶⁹ kendt som "Sjakalen", der var sat i forbindelse med adskillige terroraktioner i Frankrig, blev idømt fængsel på livstid i december 1997 for drabet på bl.a. to politibetjente. RS blev i alt i 8 år og 2 måneder holdt i isolation under sin afsoning. I løbet af de 8 år var isolationen løbende oppe til vurdering og blev forlænget på grund af farlighed, hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i fængslet, samt risiko for undvigelse. Beslutning herom blev truffet af fængselsmyndighederne. RS fik i forbindelse hermed foretaget lægelige undersøgelser, for at fastslå om hans tilstand fortsat kunne klare isolation. I juli 2000 nægtede lægerne at godkende fortsat isolation.

I 1996 indbragte RS afgørelserne om isolationsfængsling for forvaltningsdomstolen (tribunal administratif) som ved dom i 1998 afviste sagen under henvisning til, at der var tale om en intern foranstaltning, der ikke kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse.

RS påstod under sagen ved EMD, at der dels var sket en overtrædelse af art. 3 på grund af afsoningsforholdene, og dels en krænkelse af art. 13 på grund af den manglende adgang til effektive retsmidler til prøvelse af isolationen.¹⁷⁰ Domstolen udtalte, at myndighederne generelt er berettiget til at iværksætte ekstraordinære foranstaltninger for at sikre frihedsberøvelsen, såfremt det er nødvendigt. Der var ikke tale om fuldstændig isolation af sanserne og ej heller total social isolation, men en relativ isolation. Derudover blev fremhævet RS's farlighed, at isolationen var nødvendig for at opretholde ro og orden, at isolationen ikke havde skadet psykisk eller fysisk helbred, forholdene under afsoning samt adgangen til besøg. Af disse grunde udgjorde hverken forholdene eller varigheden en krænkelse af artikel 3. Ikke desto mindre ønskede domstolen at understrege, at isolationsfængsling ikke kan opretholdes tidsubegrænset, heller ikke i tilfælde, hvor isolationen er relativ. Domstolen understregede endvidere, at det er af afgørende vigtighed, at den ind-

¹⁶⁷ Kommenteret EMRK, p. 524.

¹⁶⁸ Kommenteret EMRK p. 527.

¹⁶⁹ Herefter RS

¹⁷⁰ Ramirez Sanchez v. Frankrig, sags nr. 59450/00

satte har mulighed for at lade en uafhængig retsinstans foretage en prøvelse af afgørelsen om den fortsatte isolation, samt at denne prøvelse også omfatter de faktiske forhold.¹⁷¹

Ved vurderingen af hvorvidt der var sket en krænkelse af konventionen anføres, at art. 13 sikrer adgangen til prøvelse på nationalt niveau af påstande om krænkelse af de frihedsrettigheder, konventionen giver, og prøvelsesforanstaltningerne skal være effektive både retligt og faktisk. Domstolen henviser i sin vurdering af sagen til, at et effektivt retsmiddel efter omstændighederne ikke behøver at bestå i domstolsprøvelse som anført ovenfor, samt at flere retsmidler tilsammen kan udgøre et effektivt retsmiddel, men tillagde det stor vægt, at sagen havde været forsøgt indbragt for forvaltningsdomstolen, der imidlertid afviste under henvisning til, at der var tale om en intern foranstaltning, der ikke kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse. Domstolen udtaler med enstemmighed, at der var sket en krænkelse af art. 13 som følge af den manglende adgang til et nationalt retsmiddel.¹⁷²

12.2 Effektive retsmidler i dansk ret

Adgangen til at klage over en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab må ved vurderingen af, hvorvidt klageadgangen lever op til kravet om effektive retsmidler, opdeles mellem afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3 og afgørelser om særlig sikret celle eller afsnit efter sfbl § 63, stk. 4.

Afgørelser truffet efter *sfbl* § 63, stk. 1, nr. 1-3, af en institution kan – som omtalt tidligere – påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet træffer den endelige afgørelse og såfremt afgørelsen opretholdes i over 4 uger, skal der ske indberetning. Efter endelig afgørelse fra Direktoratet har den indsatte mulighed for at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden afgør selv, hvorvidt en klage behandles. Hvorvidt direktoratet udgør et effektivt retsmiddel, må vurderes ud fra de i artikel 13 angivne betingelser, nemlig adgangen til at forhindre og stoppe igangværende krænkelse, samt yde kompensation ved overtrædelser. Direktoratets adgang til at omgøre en afgørelse truffet af institutionen samt mulighed for give erstatning i henhold til sfbl §§ 106 og 107, må umiddelbart antages at leve op til kravet i EMRK art. 13. En yderligere klagemulighed er ombudsmanden, som tilsammen med klagevejen til direktoratet udgør et effektivt retsmiddel. Klage til ombudsmanden kan ikke stå alene på grund af ombudsmandens manglende

¹⁷¹ EU ret og menneskeret, nr. 6/2006, p. 331 ff.

¹⁷² EU ret og menneskeret, nr. 6/2006, p. 336

kompetence til at ændre afgørelser og tildele erstatning, da EMRK kræver at retsmidlet skal være effektivt retsligt og faktisk.

Som tidligere omtalt træffes afgørelser om *anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit i medfør af sfbl § 63, stk. 4* af Direktoratet for Kriminalforsorgen i første instans uden mulighed for at påklage afgørelsen yderligere administrativt. Eneste mulighed er herefter Folketingets Ombudsmand. Som anført ovenfor, altså på grund af ombudsmandens manglende kompetence til at omgøre afgørelser og tildele erstatning, lever ombudsmanden ikke op til kravet om et effektivt retsmiddel og kan ikke være eneste klagevej. Derfor lever klagereglerne for så vidt angår en afgørelse truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 4 ikke op til konventionens krav om effektive retsmidler.

Dommen om Ramirez Sanchez, herunder det faktum at Frankrig ikke levede op til menneskerettighedskonventionens krav om effektive retsmidler, gav mig anledning til at forespørge Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvorvidt de havde foretaget sig overvejelser i den forbindelse. Som svar på min anmodning om aktindsigt kom en redegørelse fra justitsministeriets departement til kriminalforsorgen.¹⁷³ Justitsministeriets vurdering kom på baggrund af en henvendelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen af 20. juni 2007. Direktoratet anmodede ved brev af 2. maj 2006 justitsministeriet foretage en vurdering af, hvorvidt reglerne om udelukkelse fra fællesskab, herunder reglerne og anbringelse i særligt sikrede afsnit eller opholdsrum, er i overensstemmelse med artikel 13 i EMRK. Direktoratet henviste i den forbindelse til dommen om Ramirez Sanchez.

Justitsministeriets redegørelse sonder indledningsvist mellem prøvelse af sfbl § 63, stk. 1 og § 63, stk. 4, idet afgørelse i medfør af § 63, stk. 1 jo træffes af institutionen med klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvorimod en afgørelse efter sfbl § 63, stk. 4, træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter drøftelse med de involverede lukkede institutioner uden videre klageadgang.

Om adgangen til effektive retsmidler i forhold til afgørelser om udelukkelse fra fællesskab efter § 63, stk. 1, anføres, at der er klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Hvorvidt klage til direktoratet udgør et effektivt retsmiddel uddybes ikke yderligere,

¹⁷³ Redegørelsen er vedlagt som bilag 2

og det må antages, at det lægges til grund, at justitsministeriet ikke finder § 63, stk. 1, i strid med EMRK.

For så vidt angår sfbl § 63, stk. 4 redegøres for muligheden for domstolsprøvelse i medfør af Grl § 63, og det konkluderes, at adgangen til domstolsprøvelse herefter udgør et effektivt retsmiddel i relation til afgørelser om udelukkelse fra fællesskab efter § 63, stk. 4 i særlig sikret celle, og at de danske regler således er i overensstemmelse med EMRK art 13.¹⁷⁴ Der henvises bl.a. til Højesterets dom U.2002.55/2¹⁷⁵ og til at domstolene i medfør af denne dom, bl.a. vil kunne prøve en anbringelse i særligt sikret celle, hvis den indsatte gør gældende, at afgørelsen er båret af usaglige hensyn. Det er justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt afsoning i isolation er i strid med EMRK artikel 3, vil kunne prøves af domstolene efter Grl § 63. Justitsministeriet udtaler at, *”på baggrund af domstolenes praksis om grænserne for prøvelse efter grundlovens § 63 er det Justitsministeriets opfattelse, at adgangen til domstolsprøvelse udgør et effektivt retsmiddel i relation til afgørelser om anbringelse i særligt sikret celle, og at de danske regler på dette område således er i overensstemmelse med EMRK artikel 13.”*¹⁷⁶ Justitsministeriets påstand om at Grl § 63 udgør et effektivt retsmiddel som kræves i EMRK art. 13, virker umiddelbart ikke overbevisende. Grl § 63 foretager rigtig nok en legalitetsprøvelse og prøver retsgrundlag, myndighedens kompetence, iagttagelsen af formelle forskrifter og om afgørelsen er båret af usaglige hensyn, men afvejningen i forhold til skønnet foretages ikke. Retten kan derfor i medfør af Grl § 63 ikke foretage en fuld prøvelse og lever derved ikke op til konventionens krav om et effektivt retsmiddel. Såfremt udelukkelse fra fællesskab var medtaget i den særlige domstolsprøvelse som foreslået af Straffelovrådet i model 1, hvor både udelukkelse i over 4 uger samt afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit var inkluderet, ville klageadgangen for afgørelser truffet efter § 63, stk. 4 leve op til kravet om et effektivt retsmiddel i art. 13 i EMRK.

Samlet set lever afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3 således op til kravet om et effektivt retsmiddel. Derimod er det min vurdering, at afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit ikke umiddelbart lever op til kravet i EMRK art. 13.

¹⁷⁴ Bilag 2, p.7

¹⁷⁵ Se afsnit 7.4 ovenfor om dommen

¹⁷⁶ Bilag 2, p. 7

12.3 De Europæiske Fængselsregler

De Europæiske Fængselsregler er en rekommandation udarbejdet af Europarådet og er som sådan ikke bindende for medlemsstaterne. Der er alene tale om en anbefaling af god praksis inden for alle aspekter af fængselsadministration. De Europæiske Fængselsregler (EFR)¹⁷⁷ gælder for personer, der er varetægtsfængslet eller frihedsberøvet efter domfældelse.¹⁷⁸

Regel 51 regulerer anvendelsen af sikkerhedsforanstaltninger mod undvigelse. Sikkerhedsforanstaltninger over for den enkelte indsatte må kun anvendes i det omfang det er nødvendigt for at sikre effektiv frihedsberøvelse.¹⁷⁹

Anvendelsen af særlige sikkerhedsforanstaltninger, såsom udelukkelse fra fællesskab er reguleret i regel 53. Disse særlige sikkerhedsforanstaltninger må kun anvendes under ganske særlige omstændigheder, og arten af denne form for foranstaltning, herunder varighed og begrundelse, skal være fastsat i national ret. Derudover kræves, at der er fastlagt klare procedurer for anvendelsen. Særlige sikkerhedsforanstaltninger skal i hvert enkelt tilfælde godkendes af den kompetente myndighed for et bestemt tidsrum, og må kun anvendes på enkeltpersoner og ikke på grupper af indsatte. Regel 53 er ny i forhold til den oprindelige udgave af EFR fra 1987 og blev indført på grund af en betydelig stigning i brugen af strenge sikkerhedsforanstaltninger.¹⁸⁰

Generelt bør særlige sikkerhedsforanstaltninger kun anvendes over for indsatte, hvis deres opførsel har vist, at de udgør en sådan trussel for sikkerheden, at fængselsmyndighederne ikke har andet valg, og der skal være tale om ganske særlige tilfælde. Yderligere bør foranstaltninger ske for det kortest mulige tidsrum og bør revurderes løbende.

Derudover foreskriver regel 53.7 retten for indsatte der er genstand for sådanne særlige foranstaltninger til at klage i medfør af EFR regel 70. Klageproceduren beskrevet i regel 70 foreskriver, at alle indsatte skal have mulighed for at indgive en klage til fængslets leder eller anden kompetent myndighed. Såfremt der ikke gives medhold i klagen, eller den afslås, skal der gives en begrundelse for afslaget, ligesom den indsatte skal have ret til at anke afgørelsen til en uafhængig myndighed. Regel 70 forsøger ikke at fastsætte ufravige-

¹⁷⁷ Herefter EFR

¹⁷⁸ EFR, regel 10.1

¹⁷⁹ EFR regel 51.1

¹⁸⁰ Bemærkninger til De Europæiske Fængselsregler, regel 53

lige klageprocedurer, men gør opmærksom på grundlæggende krav, som en klageprocedure skal overholde for at være i overensstemmelse med EMRK art. 13 om effektive retsmidler. Ifølge EFR er det afgørende, at myndigheden er uafhængig med kompetence til at behandle klager. Denne myndighed kan ifølge bemærkninger være en ombudsmand eller en dommer, en tilsynsførende anklager eller en domstol.¹⁸¹ At bemærkningerne nævner ombudsmanden som værende uafhængig myndighed er ikke ensbetydende med, at ombudsmanden i alle lande lever op til kravet om effektive retsmidler i art. 13. Udover at være uafhængig, stiller EMRK også krav om kompetence til at omgøre afgørelser og evt. yde erstatning ved overtrædelser af loven.

EFR følger således EMRK for så vidt angår kravet om klageprocedure til en uafhængig myndighed. For uddybning af denne diskussion, se afsnit 12.1.3 om EMRK artikel 13.

12.3.1 De Europæiske Fængselsregler i Danmark

Danmark har som det eneste land valgt at tage forbehold over for EFR. Forbeholdet vedrører regel 43.2, der foreskriver, at indsatte, der er isoleret af retten eller udelukket fra fællesskab, dagligt skal tilses af en læge. Danmark har taget dette forbehold, fordi danske læger ikke vil foretage rutinemæssige tilsyn af indsatte, der er undergivet tvangsindgreb, idet det ville være uforeneligt med medicinsk etik. Forbeholdet er taget selvom det udtrykkeligt står i kommentarerne til regel 43.2, at lægens opgave ikke er at garantere, at den indsatte kan "tåle" tvangsindgrebet. At den indsatte let vil kunne opfatte det som en garanti fra lægens side, og at der dermed sås tvivl om ansvarsfordelingen mellem læge og fængselsledelse, har resulteret i forbeholdet.¹⁸²

Selvom de danske regler foreskriver en lovbestemt adgang til fornyet prøvelse ved klage samt en pligt til at foretage indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen efter opretholdelse af en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab i mere end 4 uger, fastsætter sfbl § 63 ikke en tidsfrist for udelukkelse for fællesskab som anført i EFR regel 53. Der er i dansk ret ikke tale om en ny, men blot en opretholdelse af den allerede igangværende foranstaltning ved fornyet prøvelse. Såfremt Danmark skulle imødekomme de europæiske fængselsregler til fulde, burde en tidsfrist fastsættes på udelukkelsen ved indledende afgørelse herom.

¹⁸¹ Bemærkningerne til De Europæiske Fængselsregler, regel 70.

¹⁸² http://www.kriminalforsorgen.dk/publika/nyt/nyt06_03/html/kap07.htm

12.4 FN's Torturkomité

Danmark ratificerede FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i 1984. FN's Komité er oprettet i medfør af konventionens artikel 17. Komiteen har til opgave at overvåge, at staterne overholder de forpligtelser, som konventionen pålægger.¹⁸³ Denne overvågning sker blandt andet gennem de periodiske rapporter fra deltagerstaterne.¹⁸⁴

I forbindelse med Danmarks 4. periodiske rapport til komiteen,¹⁸⁵ blev der i maj 2002 afholdt møde i Geneve. Det fremgår af referatet fra mødet,¹⁸⁶ at Danmark i forbindelse med kritik af udelukkelse fra fællesskab under afsoning anfører, at selvom der ikke er nogen særlig adgang til domstolsprøvelse, skal vedkommende fængselsmyndighed rapportere til Direktoratet for Kriminalforsorgen hver 4. uge, samt at de indsatte endvidere kan klage til Folketingets Ombudsmand.¹⁸⁷ Danmark udtaler, at retten til at få prøvet en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab af hensyn til orden og sikkerhed bevidst er afskåret retlig prøvelse, idet kriminalforsorgen er bedre til at foretage vurderingen end retten, som mangler den nødvendige specialviden på området.¹⁸⁸ Der er således tale om den samme argumentation som anvendt under straffuldbyrdeleslovens tilblivelse ved spørgsmålet om, hvorvidt retlig prøvelse af udelukkelse fra fællesskab er nødvendig.

Den 28. maj 2002 afgav komiteen sine konklusioner og anbefalinger vedrørende Danmark.¹⁸⁹ Det fremgår heraf, at komiteen som et af sine "subjects of concern" har anført manglen på effektive klageprocedurer vedrørende beslutninger om udelukkelse fra fællesskab under afsoning, og komiteen anbefaler, at der etableres regler, som giver fyldestgørende adgang til prøvelse for så vidt angår selve afgørelsen og længden deraf.¹⁹⁰ Komiteen var således bekymret for klageproceduren og anbefaler, at der etableres tilstrækkelige prøvelsesmekanismer. En oplagt tilstrækkelig prøvelsesmulighed er domstolsprøvelse.

¹⁸³ FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf art. 19.

¹⁸⁴ FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, art. 19.

¹⁸⁵ Danmarks 4. periodiske rapport er at finde på:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0573122803c8d356c1256a310050517a/\\$FILE/G0044571.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0573122803c8d356c1256a310050517a/$FILE/G0044571.pdf)

¹⁸⁶ Summary record of the first part of the 511th meeting vedrørende Danmark afholdt den 3. maj 2002.

¹⁸⁷ Summary record of the first part of the 511th meeting: Denmark. CAT/C/SR.511 /summary record)

¹⁸⁸ Summary record of the first part of the 511th meeting: Denmark. CAT/C/SR.511 /summary record), punkt 33.

¹⁸⁹ [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.CR.28.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.CR.28.1.En?Opendocument)

¹⁹⁰ CAT/C/CR/28/1, punkt C subjects of concern, stk. 6, litra b.

Danmarks 5. periodiske rapport er afgivet i april 2005 og rapportens punkt 91-93 beskriver igen reglerne om og anvendelse af udelukkelse fra fællesskab.¹⁹¹ Amnesty International udtrykker i et høringssvar vedrørende rapporten også bekymring for den manglende prøvelse af udelukkelse fra fællesskab og anfører, at Amnesty i november 2006 havde talt med en indsat som på daværende tidspunkt havde været udelukket fra fællesskab i 2½ år.¹⁹² I komiteens anbefalinger berøres udelukkelse fra fællesskab dog ikke.¹⁹³ Rapporten fokuserer i stedet særligt på de tidsmæssige rammer, der siden sidste periodiske rapport er indført for varetægtsarrestanter i retsplejeloven. Da Danmark ikke umiddelbart siden afgivelse af rapport i 2002 har ændret reglerne, må den manglende udtalelse om området ikke umiddelbart ses som en accept af de danske regler, snarere som at komiteen har valgt at fokusere på et andet problemområde i dansk ret.

FN's torturkomité har således udtrykt bekymring i sine anbefalinger til 4. periodiske rapport over den manglende prøvelse af udelukkelse fra fællesskab, og dette på trods af, at komiteen var oplyst om, hvad de danske myndigheder anser for effektiv prøvelse på området. Alligevel anbefaler komiteen, at der indføres en adgang til uafhængig prøvelse af en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab.

13. MULIGE FORBEDRINGER AF REGLERNE OM UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB

Generelt anvendes udelukkelse fra fællesskab kun i kortere perioder, men desværre findes eksempler på, at udelukkelsen bliver særdeles langvarig. Bl.a. varede to indsattes udelukkelse fra fællesskab i over 3 år¹⁹⁴ begrundet i undvigelsesrisiko, kriminalitetens art og de pågældendes farlighed.¹⁹⁵ At sidde helt eller delvist udelukket fra fællesskab i en så lang periode kan være yderst skadeligt for det psykiske helbred og sætter den indsatte i en meget sårbar situation. Selvom der ikke er grund til at formode, at institutionen og Direktoratet for kriminalforsorgen ikke træffer rigtige og grundige afgørelser, synes hensynet til

¹⁹¹ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/409/25/PDF/G0540925.pdf?OpenElement>, p. 16

¹⁹² Høringssvar fra Amnesty International:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/AI_Denmark.pdf

¹⁹³ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/431/54/PDF/G0743154.pdf?OpenElement>

¹⁹⁴ I oktober 2001 havde to indsatte været udelukket fra fællesskab i hhv. 3 år og 7 måneder og 3 år og 2 måneder.

¹⁹⁵ Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, p. 37

retssikkerheden at kræve, at den indsatte har adgang til at få sin sag prøvet af et uafhængigt organ, som umiddelbart bedst kunne være en domstol.

Da domstolsprøvelse er ressourcekrævende, vil det være hensigtsmæssigt at sætte en tidsmæssig grænse for prøvelse. I 1998-betænkningen blev der ved model I foreslået domstolsprøvelse efter 4 ugers udelukkelse fra fællesskab samt domstolsprøvelse af afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit. Det foreslåede synes rimeligt. Dette er stadig en ringere grad af adgang til prøvelse, end varetægtsarrestanter i isolation har, men set fra den betragtning, at afsonere udelukket fra fællesskab i mange tilfælde selv har påvirket iværksættelse af foranstaltningen, forekommer 4 uger hensigtsmæssigt. Derudover bør der findes en klageadgang for afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle m.v. På denne måde undgås tvivl om direktoratets afgørelser, og indsatte udsat for udelukkelsen ville have samme adgang til retssikkerhed som andre isolerede. Idet kriminalforsorgen anfører, at langt de fleste udelukkelser ophører inden for 14 dage, må udgiften være overkommelig og nødvendig set i forhold til at vi i Danmark vægter retssikkerheden højt.¹⁹⁶

Enhedslisten har i tre omgange stillet forslag om folketingsbeslutning vedrørende domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab, men det er endnu ikke lykkedes at få et flertal for forslaget i Folketinget.¹⁹⁷ Måske kan det begrundes i, at udelukkelse for fællesskab i høj grad anses som et spørgsmål om egen skyld. Et eksempel herpå findes i behandling af forslag til folketingsbeslutning B 22,¹⁹⁸ hvor et folketingsmedlem udtaler at,¹⁹⁹ *”indsatte, der udelukkes fra fællesskab, er selv årsag til dette”* og mener af denne grund, at det er tilfredsstillende, at en afgørelse herom blot kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen og efterfølgende ombudsmanden. Derudover udtaler samme medlem *”Vi synes ikke, der er nogen grund til at belemre domstolene med det, så vi afviser forslaget”*²⁰⁰

Selvom en indsat er årsag til foranstaltninger rettet mod ham, bør adgangen til rettigheder og dermed retssikkerhed være den samme, som hvis han er uden skyld. Såfremt udeluk-

¹⁹⁶ Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, p. 10-11

¹⁹⁷ Forslag til folketingsbeslutning B66(fremsat 22.oktober 2001), B42(fremsat 8. januar 2002), B22(fremsat 22. oktober 2003)

¹⁹⁸ Forslag om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse under afsoning og forbud mod enrumsanbringelse af unge under 18 år

¹⁹⁹ Helge Adam Møller, Konservative Folkeparti

²⁰⁰ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 22: Forslag til folketingsbeslutning om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse under afsoning og forbud mod enrumsanbringelse af unge under 18 år, taler nr. 18

kelsen er berettiget, vil domstolen jo blot opretholde foranstaltningen - men af hensyn til retssikkerheden bør muligheden for domstolsprøvelse være der.

Hvorvidt Danmark fortsat vil ignorere den kritik fra bl.a. FN om manglende domstolsprøvelse på området, står i det uvisse. Men kritikken bør efterkommes, også henset til, at Danmark på en række andre punkter, som f.eks. maksimalt tidsmæssigt loft ved varetægtsfængsling, har efterkommet FN's kritik.

14. KONKLUSION

Udelukkelse fra fællesskab kan være nødvendig for at opretholde orden og sikkerhed i fængslerne, men som reglerne i øjeblikket er udformet, kan en udsat udelukket fra fællesskab i princippet sidde isoleret på ubestemt tid og kun med mulighed for at påklage afgørelsen til Direktoratet for Kriminalforsorgen, eller i tilfælde af anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit, slet ikke have adgang til at klage. Domstolsprøvelse er kun mulig i medfør af Grl § 63 og giver således ikke adgang til en prøvelse af skønnet.

Straffuldbyrdelesloven giver for andre indgribende afgørelser særlig adgang til fuld domstolsprøvelse. Jeg har undersøgt, hvorfor netop udelukkelse fra fællesskab ikke er medtaget, og fundet frem til, at domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab faktisk var foreslået af Straffelovrådet ved straffuldbyrdeleslovens udformning. At det ikke blev medtaget i det endelige lovforslaget skyldes ifølge justitsministeriet, at der er tale om en kriminalforsorgsmæssig vurdering, som kriminalforsorgen bedst kan tage. Yderligere henvises til administrative og ressourcemæssige hensyn, idet udvidelse ville betyde, at et langt større antal indsatte vil kræve deres sag prøvet for domstolene. Andre afgørelser, der er omfattet af sfbl § 112, kræver tillige, at der foretages et skøn af kriminalforsorgen, så netop hvorfor afgørelser af hensyn til sikkerhed og orden ikke er omfattet domstolsprøvelsen, står stadig uklart.

Det konkluderes, at isolationsundersøgelsen er anvendelig på indsatte udelukket fra fællesskab. Ikke-isolerede varetægtsarrestanters psykiske tilstand forbedres under varetægt, hvorimod de isoleredes tilstand forbliver uændret eller forværres. Afgørende er således ikke, hvorvidt man er varetægtsarrestant eller afsoner, men om man sidder i isolation. Udelukkelse fra fællesskab kan således være lige så belastende som varetægtsfængsling i isolation. Dette understreges yderligere ved, at der gives både udelukkede fra fællesskab og varetægtsarrestanter i isolation adgang til en række tilbud og rettigheder - tilbud og rettigheder etableret netop med henblik på at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med isolation generelt. De administrative regler er stort set de samme for begge områder.

Ved vurderingen af, hvorvidt Danmark overholder sine internationale forpligtelser, er redegjort for artiklerne 6, 3 og 13 i EMRK, og det må på baggrund heraf konkluderes, at

Danmark som udgangspunkt overholder artiklerne 3 og 6. For så vidt angår art. 13, lever de danske regler op til kravet om effektive retsmidler i forhold til udelukkelse fra fællesskab i medfør af sfbl § 63, stk. 1, hvorimod det er mere tvivlsomt, hvorvidt det samme er tilfældet for afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit. Det er i denne type afgørelser ikke muligt at påklage afgørelsen, og Grl § 63 giver kun adgang til begrænset prøvelse. Klage til Folketingets Ombudsmand opfylder ikke, når klage dertil står alene, kravene til et effektivt retsmiddel. Dette skyldes ombudsmandens manglende adgang til både retsligt og faktisk at ændre afgørelser og tildele erstatning.

De danske straffuldbyrdelsesregler om udelukkelse fra fællesskab opfylder i høj grad kravene fra De Europæiske Fængselsregler. Der burde dog indføres en tidsmæssig grænse for indgrebet, hvis Danmark skulle leve op til regel 53 til fulde, idet denne forskriver, at særlige sikkerhedsforanstaltninger skal være tidsbestemte. Da der er tale om en rekommandation og reglerne derved ikke er retligt bindende for Danmark, vil en ændring afhænge fuldt ud af Danmarks vilje hertil.

Efter Danmarks 4. periodiske rapport udtrykte FN's Torturkomité bekymring vedrørende den manglende domstolsprøvelse og anbefalede, at Danmark indførte effektive prøvelsesmekanismer. Denne anbefaling har Danmark endnu ikke efterkommet.

Samlet konkluderes, at udelukkelse fra fællesskab af hensyn til risikoen for forstyrrelser af det psykiske helbred, afgørelsens særligt indgribende karakter, hensynet til retssikkerheden og til anbefalinger fra FN's torturkomité, burde være omfattet af domstolsprøvelse i medfør af sfbl § 112. En sådan domstolsprøvelse ville tillige betyde, at Danmark på alle punkter vil leve op til kravet om adgang til effektive retsmidler i artikel 13 i EMRK.

15. ENGLISH SUMMARY

This thesis examines the legal and practical implications of imposing solitary confinement to inmates during imprisonment, for safety and security reasons, according to section 63 in the Act on Enforcement of Sentences. This paper will compare whether there are any differences between the rights regarding isolation given to remand prisoners and those given to inmates. Rules relating to solitary confinement for remand prisoners according to the Administration of Justice Act will also be examined. This thesis will analyse the reasons why solitary confinement is not included in the special access to judicial review according to section 112 of the Act on Enforcement of Sentences.

International law has been referred to provide further insight into human rights and legal issues in relation to solitary confinement and whether Denmark is in fact maintaining its international legal obligations.

Solitary confinement during imprisonment is currently not included in the special access to judicial review because the Ministry of Justice consider it to be an evaluation best made by the Department of Prison and Probation and therefore will not grant any access to courts for judicial review.

This thesis argues that solitary confinement should be included in the right to special access to judicial review in section 112 due to its extremely harsh measures, radical character and the risk of psychological disturbances to prisoners and inmates. All factors that demands access to legal rights.

When comparing the administrative rules for remand prisoners and inmates, it appears that the rules in both fields are very similar.

Whether Denmark is in fact living up to its international obligations is provided for according to the European Human Rights Convention, The European Prison Rules and the recommendation from FN's Committee on Torture. This thesis will conclude that the Danish law relating to solitary confinement is inconsistent with article 6, therefore leaving it of little use and that the law mainly meets the demands of article 3. It also meets the demands according to the right to effective legal remedies provided for in article 13 of the

Human Rights Convention regarding rulings made according to section 63, subsection 1, however it does not apply to decisions made according to section 63, subsection 4 regarding placing inmates in exceptional secure cells.

This thesis concludes that the right to judicial review should be introduced for all solitary confinement in Denmark. This is due not only to providing basic human rights to inmates, but also because Denmark would then be meeting its international legal obligation – the requirement of access to an effective legal remedy as prescribed by article 13 in the European Human Rights Convention.

16. LITTERATURLISTE

Artikler og litteratur:

Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed af Hans Jørgen Engbo, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, nr. 4/1996.

Kriminalforsorgens principprogram, udgivet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, tryk Statsfængslet i Nyborg, 1998.

Indstilling om enrumsanbringelse, udgivet af arbejdsgruppen om enrum, Direktoratet for Kriminalforsorgen, 2001.

Isolationsundersøgelsen varetægtsfængsling og psykisk helbred, Henrik Steen Andersen, Tommy Lillebæk og Dorte Sestoft, Bispebjerg hospital og retspsykiatriske klinik, 1994.

Efterundersøgelsen, en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter, Henrik Steen Andersen, Tommy Lillebæk og Dorte Sestoft, Bispebjerg hospital og retspsykiatriske klinik, tryk J.H. Schultz Grafisk, 1997.

Den Europæiske menneskerettighedskonvention, art. 11- 59 samt tillægsprotokollerne, 2. udgave, 1. oplæg, kommenteret, Peer Lorentzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier, Nina Holt-Christensen og Jens Vedsted-Hansen, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2004.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik Kjølbro, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 2007.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, Jens Elo Rytter, forlaget Thomson, 2. udgave, 2006.

Danmarks Riges Grundlov – med kommentarer, redigeret af Henrik Zahle, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave, 1999.

Forvaltningsret, almindelige emner, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Jørgen Mathiasen og Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 4. udgave, 2004.

Straffuldbyrddelsesret, Hans Jørgen Engbo, Jurist- og Økonomiforbundets forlag, 2. udgave, 2005.

Straffeprocessen, Eva Smith, Jørgen Jochimsen, Michael Kistrup og Jakob Lund Poulsen, Forlaget Thomson, 2. udgave, 2008.

Straffuldbyrddelsesloven med kommentarer, Annette Esdorf, Jens Kruse Mikkelsen og William Rentzmann, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1. udgave, 2003.

Øvrige:

Betænkning nr. 1181 om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. bind I, II og III, afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Straffelovrådet fra 1989

Straffelovrådets betænkning nr. 1355 om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., delbetænkning III om sanktionsspørgsmålet fra 1998.

Betænkning nr. 1358 om varetægtsfængsling i isolation afgivet af justitsministeriets strafferechtsplejeudvalg fra 1998.

Betænkning nr. 1469 om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven afgivet af justitsministeriets strafferetsplejeudvalg fra 2006.

Danmarks 4. og 5. periodiske rapport til FN's Torturkomité med tilhørende dokumenter findes på: www.ohchr.org

EU ret og Menneskeret, nr. 6/2006, p. 331 ff.

Lovforslag nr. L145 om forslag til en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., fremsat den 8. december 1999 af justitsministeren.

Lovforslag nr. L146 om forslag til en lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., fremsat den 8. december 1999 af justitsministeren.

Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer fra Karnov (Thomson).

Bilag:

Bilag 1: Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19. januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

Bilag 2: Justitsministeriets skrivelse af 20. juni 2007 vedrørende ”Henvendelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab”