

Århus, den 26. marts 2013

Retsudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K.

Hermed skal Landsforeningen KRIM henlede opmærksomheden på oplysninger om forholdene i den særligt sikrede afdeling E i Statsfængslet Østjylland, som Landsforeningen KRIM blandt andet gennem en henvendelse fra en indsat på afdelingen er kommet i besiddelse af.

Det er KRIMs opfattelse, at der på afdelingen på flere punkter sker åbenlyse krænkelse af såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som FN's verdenserklæring om menneskerettigheder, og at den krænkende behandling af de indsatte er tiltagende.

#### **Forholdene på den særligt sikrede afdeling og Danmarks menneskeretlige forpligtelser**

De indsatte på afdelingen er ifølge det ovenfor oplyste isoleret og lukket inde i celler stort set døgnet rundt (både i arbejdstiden og i fritiden). Det er KRIMs opfattelse, at kriminalforsorgen ikke betragter de indsatte på afdelingen som isolerede ("udelukket fra fællesskabet").

#### **Nye regler om udvidet brug af isolation af indsatte gennemført ved lovændring i 2005**

Med lov nr. 367 af 24. maj 2005 vedtog Folketinget en ny bestemmelse (straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 2), som tillader, at "*fællesskab i fængselsafdelinger eller arresthuse, som er udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, skal gennemføres som cellefællesskab med en anden indsat i eget opholdsrum*".

Denne bestemmelse har - efter KRIMs opfattelse - ført til væsentlig mere isolation af indsatte i danske fængsler og arresthuse i strid med EMRK artikel 3, end tilfældet var tidligere.

Der findes ikke offentlige tilgængelige oplysninger om omfanget af isolation efter den nye bestemmelse, idet isolation af indsatte efter bestemmelsen tilsyneladende ikke *registreres* som "udelukkelse fra fællesskab". Den manglende registrering kan skyldes, at Direktoratet for Kriminalforsorgen (og Folketinget) ikke definerer den nye type isolation som "udelukkelse fra fællesskab", idet de indsatte, der isoleres efter bestemmelsen, har adgang til såkaldt "cellefællesskab" med en anden indsat i normalt mellem 1 og 3 timer i døgnet.

Efter Landsforeningen KRIMs opfattelse har lovændringen ført til, at de danske myndigheder - i højere grad end forud for lovændringen - behandler indsatte i strid med forbudet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Det er også KRIMs opfattelse, at Folketinget tilsyneladende

har vedtaget loven på baggrund af forkerte oplysninger fra Justitsministeriet om, at den omhandlede type isolation ikke defineres som "solitary confinement" i EMRK artikel 3's

forstand med henvisning til, at de indsatte får lov til at være sammen to og to i nogle få timer om dagen.

Disse betragtninger er efter KRIMs opfattelse åbenlyst urigtige.

I det følgende behandles blandt andet to udtalelser om spørgsmålet fra henholdsvis Den Europæiske Torturkomite (CPT) og fra FN's organ vedrørende blandt andet fangebehandling i FN's medlemsstater.

I præmis 54 (side 29) i "**CPT-Standards**", **CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2011** oplyser CPT, at CPT anser *ethvert* tilfælde, hvor en indsat mod sin vilje holdes adskilt fra andre indsatte, som udelukkelse fra fællesskab ("a prisoner is ordered to be held separately from other prisoners"). CPT påpeger derpå, at en indsat, som er udelukket fra fællesskab, normalt er afsondret fra de andre indsatte alene, men at det forekommer, at indsatte, der er udelukket fra fællesskab, er placeret sammen med en eller to andre indsatte ("accommodated together with one or two other prisoners"). Torturkomiteen fremhæver sidst i præmis 54, at kapitlet om "solitary confinement" ikke skelner mellem tilfælde, hvor en indsat er isoleret i en celle for sig selv, og de tilfælde, hvor den indsatte er udelukket fra fællesskab sammen med en eller to andre indsatte.

I **dokument A/63/175** af 28. juli 2008 redegør FN's "Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment" blandt andet for FN's opfattelse af "solitary confinement". Der er i dokumentet ikke tale om en præcis definition af begrebet "solitary confinement". Af side 25, 1. afsnit, fremgår imidlertid følgende: "*Research indicates that small group isolation in some circumstances may have similar effects to solitary confinement and such regimes should not be considered an appropriate alternative.*"

Med udtrykket "small group isolation" må det antages, at FN finder, at isolation af grupper på mere end tre indsatte fra de øvrige indsatte på en fængselsafdeling kan krænke de pågældendes menneskerettigheder og påkalde sig kritik fra FN.

Begge institutioner betragter således tilfælde, hvor en indsat isoleres fra fængselsafdelingens øvrige indsatte sammen med en eller to andre indsatte for "solitary confinement" (isolation).

Folketinget er, da Folketinget vedtog loven, tilsyneladende gået ud fra, at isolation af den omhandlede art kunne finde sted, uden at lovgivningen kom i konflikt med Danmarks internationale forpligtelser.

I lovbemærkningernes punkt 3.3.2 anføres således:

"... Eftersom begrænsningen ikke vil indebære en fuldstændig udelukkelse fra fællesskabet (»solitary confinement«), må indgrebet efter Justitsministeriets opfattelse generelt anses for foreneligt med EMRK artikel 3. ...."

Som det fremgår af ovenstående, anser de organer, der i henhold til internationale konventioner, overvåger medlemsstaternes behandling af indsatte, indespærring i cellerne det

meste af døgnnet som uforeneligt med kravene til fangebehandlingen - også selv om de indsatte måtte have adgang til fællesskab med andre indsatte i cellen.

Den europæiske torturkomite henstiller, at indsatte såvel i arresthuse som i anstalter, hvor straffe fuldbyrdes, har rimelig adgang til aktiviteter som arbejde, uddannelse, sport mv.

Komiteen peger i præmis 47 i **CPT-Standards (CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2011)** blandt andet på, at indsatte i *arresthuse* bør have adgang til at være uden for cellen i mindst 8 timer dagligt ("8 hours or more") og være beskæftiget med meningsfulde aktiviteter af forskellig art, uanset hvor gode de materielle forhold er i cellerne ("prisoners cannot simply be left to languish for weeks, possibly months, locked up in their cells, and this regardless of how good material conditions might be within the cells ..").

Det pointeres i samme afsnit, at indsatte, der udstår straf (*strafafsonere*), i endnu højere grad skal have adgang til at være uden for cellen og deltage i meningsfuld beskæftigelse.

CPTs henstilling om, at indsatte bør have adgang til at være ude af cellen mindst 8 timer dagligt, citeres meget ofte af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Et eksempel ses i præmis 47 i Mandic og Jovic mod Slovenien afgjort af EMD den 20. oktober 2011 under sagsnummer 5774/10.

Det hævdes undertiden fra myndighederne, at CPT's udtalelser ikke er retligt bindende, og at myndighederne derfor ikke behøver at tage hensyn til dem.

Dette bestrider Landsforeningen KRIM for så vidt ikke. Imidlertid har menneskerettighedsdomstolen (EMD) - især gennem de seneste 7-8 år - ofte henvist til udtalelser fra CPT i begrundelsen i sine afgørelser, når menneskerettighedsdomstolen når frem til, at EMRK artikel 3 er krænket. Et eksempel på en sådan afgørelse er **Onoufriou mod Cypern** afgjort af EMD den 7. januar 2010 under sagsnummer 24407/04. Udelukkelse fra fællesskab af en indsat i strid med henstiller fra CPT blev anset for at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3. Der kan navnlig henvises til afgørelsens præmis 72.

Fangebehandling, som strider mod udtalelser fra CPT, kan derfor meget vel af EMD blive anset for stridende mod torturforbudet i EMRK artikel 3. Jeg går ud fra, at det er overflødigt at argumentere for, at EMDs afgørelser er retligt bindende for medlemsstaterne.

### **Isolation af indsatte uden adgang til domstolsprøvelse strider mod EMRK**

Der er i Danmark endnu ikke indført mulighed for, at indsatte kan få domstolsprøvet afgørelser om udelukkelse fra fællesskab (isolation) til trods for, at sådan manglende adgang til domstolsprøvelse strider mod såvel konventionsorganernes direkte henstillinger til Danmark som egentlig EMD-praksis.

Så sent som i marts 2012 er der kommet en direkte henstilling til de danske myndigheder:

I FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3) kritiseres de danske myndigheder blandt andet for, at der ikke er adgang til domstolsprøvelse i tilfælde,

hvor indsatte i fængsler og arresthuset udelukkes fra fællesskabet i perioder, der strækker sig ud over 15 dage. Af side 25 (præmis 13 og 14) fremgår blandt andet følgende:

*"13. On the issue of the continued practice of solitary confinement, the Special Rapporteur stresses that solitary confinement is a harsh measure which may cause serious psychological and psychological adverse effects on individuals regardless of their specific conditions. He defines prolonged solitary confinement as any period of solitary confinement in excess of 15 days.*

*14. The Special Rapporteur encourages the authorities to ensure that detained persons held in solitary confinement are afforded genuine opportunities to challenge both the nature of their confinement and its underlying justification through the courts of law. This requires a right to appeal all final decisions by prison authorities and administrative bodies to an independent judicial body empowered to review both the legality of the nature of the confinement and its underlying justification. Thereafter, detained persons must have the opportunity to appeal these judgements to the highest authority in the State and, after exhaustion of domestic remedies, seek review by regional or universal human rights bodies."*

Landsforeningen KRIM er opmærksom på et beslutningsforslag fremsat 17. december 2009 af Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Anne Baastrup (SF), Meta Fuglsang (SF) og Ole Sohn (SF), hvor man blandt andet foreslog, at "langvarige udelukkelse skal forelægges en dommer", og at indsatte "skal have en begrundelse" for afgørelser om udelukkelse fra fællesskabet.

Landsforeningen KRIM er også opmærksom på lov nr. 113 af 3. februar 2012, som blandt andet partiet SF stemte for, og hvor der hverken er indsat bestemmelser om forelæggelse for en dommer af langvarig udelukkelse fra fællesskab af indsatte eller om, at indsatte, der udelukkes fra fællesskab, skal have en begrundelse.

Lov nr. 113 af 3. februar 2012 ændrer således ikke forvaltningslovens § 9, stk. 4, hvor det udtrykkeligt er bestemt, at afgørelser om udelukkelse af fællesskabet af indsatte ikke skal begrundes. Derimod forringer loven de indsattes retsstilling på en væsentlig måde. CCCCC

Både spørgsmålet om indsattes ret til domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab og spørgsmålet om indsattes ret til en begrundelse for afgørelser om udelukkelse fra fællesskab er afgjort ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol:

**I Stegarscu og Bahrin mod Portugal** afgjort af EMD den 6. april 2010 under sagsnummer 46194/06 havde to indsatte været udelukket fra fællesskab i cirka 7 måneder, uden at de havde haft en adgang til effektiv domstolsprøvelse. EMRK artikel 6, stk. 1, ansås for krænket. Derudover ansås EMRK artikel 3 også for at være krænket.

**I Onoufriou mod Cypern** afgjort af EMD den 7. januar 2010 under sagsnummer 24407/04 fandt EMD, at udelukkelse fra fællesskab af en indsat udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3 blandt andet fordi, den indsatte ikke havde modtaget en skriftlig begrundelse. Dette

fremgår særligt af afgørelsens præmis 72.

De danske myndigheder vil muligvis henvise til, at indsatte er frit stillet med hensyn til at anlægge en civil sag efter grundlovens § 63.

En domstolsprøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab i en almindelig civil sag opfylder imidlertid ikke kravene i EMRK til en effektiv domstolsprøvelse.

Dette skyldes blandt andet, at en borger, der anlægger en sag efter grundlovens § 63, alene kan få prøvet en erstatningspåstand og ikke for eksempel en påstand om, at fængselsforholdene skal forbedres for den pågældende sagsøger.

I **Mitrofan mod Moldova** afgjort af EMD den 15. januar 2013 under sagsnummer 50054/07 fandt EMD i præmis 58 til præmis 62, at det udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 13, at en indsat i et fængsel i Moldova alene havde haft adgang til under et almindeligt civilt søgsmål at kræve *erstatning* for, at han afsonede straf under forhold, der var i strid med EMRK artikel 3. I præmis 60 udtalte EMD nærmere, at EMD ofte har fastslået, at artikel 13 i konventionen sikrer tilstedeværelsen på nationalt niveau af retsmidler, med hvilke konventionens rettigheder og friheder under enhver form kan sikres i national ret. Den pågældende skulle have haft adgang til at få prøvet krav, der ikke var åbenbart grundløse ("arguable claims"), om at få forbedret sine forhold i fængslet.

Dertil kommer, at EMD, når EMD vurderer, om der i medlemsstaten er effektive retsmidler til rådighed efter EMRK artikel 13, foretager en egentlig prøvelse af, om borgerne i større eller mindre grad opnår resultater, når de benytter det omhandlede retsmiddel.

Landsforeningen KRIM har gennemgået trykt praksis 40 år tilbage i tiden vedrørende civile søgsmål anlagt af indsatte mod fængselsmyndighederne efter grundlovens § 63. Der er anlagt ganske få sager, og de er alle tabt af den indsatte. I det følgende ses 6 eksempler på trykte afgørelser. I ingen af sagerne fik de indsatte medhold i deres påstande. De fleste af sagerne er anlagt efter grundlovens § 63.

UfR 2010.615 ØLK  
UfR 2007.2585 ØLK  
UfR 2007.1773 HD  
UfR 2004.931 ØLD  
UfR 2002.55 HD  
UfR 1978.805 H

### **Afslag på fri proces når indsatte klager over forholdene i fængsler**

En væsentligt grund til, at indsatte afstår sig fra at anlægge civile sager i anledning af påståede menneskerettighedskrænkelser under fængselsophold, skyldes efter KRIMs opfattelse, at de i praksis aldrig opnår fri proces., uanset at stort set uden undtagelse de opfylder de økonomiske betingelser for fri proces.

## **Indsattes mulighed for søgsmål forringet med lov nr. 113 af 3. februar 2012**

Lov nr. 113 af 3. februar 2012 indebar en række ændringer af straffuldbyrdelsesloven. Før lovændringen har indsatte, der er blevet nægtet erstatning fra Direktoratet for Kriminalforsorgen for eksempel for uberettiget udelukkelse fra fællesskab, med held indbragt sagen for retten efter den særlige nemme adgang til domstolsprøvelse, som fandtes i retsplejelovens 1018 a jævnfør straffuldbyrdelseslovens § 106, stk. 1, og § 107. Denne procesform indebar, at det var myndighederne, der skal indbringe sagen for retten, når den indsatte begærer det. Den indebar også, at der beskikkedes en advokat for den indsatte efter retsplejelovens kapitel 93 a.

Der henvises til punkt 3.11.2 i lovbemærkningerne, som kan virke noget uoverskuelig.

Lovændringen har medført, at indsatte, der ønsker at anlægge sag om menneskerettighedskrænkelser for eksempel i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab eller fikseringer i sikringscelle, reelt er afskåret derfra, idet de efter praksis nægtes fri proces.

## **Visitationer (legemsundersøgelser) under afklædning af indsatte**

De indsatte i Statsfængslet Østjylland hævder, at de - ganske rutinemæssigt - visiteres flere gange dagligt, hvor de skal afklæde sig fuldstændigt og lade sig besigtige i nøgen tilstand af fængselspersonale. De fortæller, at dette sker, til trods for, at der ikke er nogen konkret mistanke om, at den omhandlede indsatte er i besiddelse af ulovlige effekter.

**I Frerot mod Frankrig** afgjort af EMD den 12. juni 2007 under sagsnummer 70204/01 fandt EMD, at det udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3, at en indsat var blevet regelmæssigt kropsvisiteret med fuld afklædning alene med hjemmel i administrative regler, der var udarbejdet af fængselsmyndighederne selv. Derudover overlod reglerne det i vidt omfang til de enkelte fængselsledelser at bestemme omfanget af visitationer under afklædning (præmis 47). Det fremgår videre af præmis 47, at EMD også fandt det krænkende, at visitationer af de indsatte under afklædning blev gennemført systematisk for eksempel efter hvert besøg udefra, uden at der hver gang forelå stærk og konkret mistanke ("strong and specific suspicions" om, at klageren havde forbudte genstande eller stoffer i endetarmen. Der var i fængslet en formodning for, at enhver indsat, der vendte tilbage fra besøgsrummet, gemte genstande eller stoffer i de mest intime steder af kroppen. Af præmis 48 fremgår, at EMD fandt, at klageren havde været udsat for nedværdigende ("degrading") behandling.

**Khider mod Frankrig** afgjort den 9. juli 2009 af EMD under sagsnummer 39364/05 er et andet eksempel på, at EMRK artikel 3 ansås for krænket som følge af regelmæssige kropsvisitationer af en indsat, uden at disse var begrundet i en konkret mistanke mod den indsatte for at være i besiddelse af ulovlige effekter.

## **Beskæftigelsestilbud og forholdene i øvrigt på den særligt sikrede afdeling E**

De indsatte på den særligt sikrede afdeling E i Statsfængslet Østjylland hævder, at de alene har mulighed for at lave - meget monotont og kedeligt - montagearbejde i et lille værksted knyttet til afdelingen, hvor flere indsatte er fuldstændig isoleret, når de arbejder, og hvor de højst må arbejde sammen med en enkelt anden indsat. De oplyser også, at der ikke er

uddannelses- og undervisningstilbud.

Videre fortæller en indsat, at de indsatte udsættes for ganske mange urimelige regler og til tider chikanøs personaleadfærd. For eksempel får de ikke lov til at komme på gårdtur, tale i afdelingens betalingstelefon, låne afdelingens avis eller komme i motionsrummet, hvis ikke de - umiddelbart i forbindelse med morgenvækningen, udtrykkeligt oplyser præcist hvilke aktiviteter, som de ønsker at udføre den omhandlede dag, hvorpå "aktiviteten" eller "aktiviteterne", som den indsatte nævner, af en fængselsbetjent nedskrives på en særlig liste, som de indsatte kender som "aktivitetslisten".

I **rapporten CPT/Inf (2009) 30** vedrørende Den Europæiske Torturkomites (CPT's) besløg i Storbritannien i november/december 2008 komiteen sig i præmis 55 nærmere om kravene til særligt sikrede afdelinger. Af præmis 56 fremgår således, at indsatte, som udgør en særlig høj sikkerhedsrisiko, skal inden for afdelingens område, tilbydes et relativt frit fængselsregime som kompensation for deres vanskelige afsoningsvilkår. Navnlig skal de have mulighed for fællesskab med deres medindsatte på afdelingen og have gode valgmuligheder med hensyn til aktiviteter. ("*...prisoners who present a particularly high security risk should, within the confines of their detention units, enjoy a relatively relaxed regime by way of compensation for their severe custodial situation. In particular, they should be able to meet their fellow prisoners in the unit and be granted a good deal of choice about activities. ...*"). Der skal gøres en særlig indsats for at udvikle en god atmosfære på særligt sikrede afdelinger. Målet skal være at opbygge gode relationer mellem personalet og de indsatte. Dette er ikke kun af hensyn til at sikre en human behandling af afdelingens beboere, men også for at opretholde en effektiv kontrol og sikkerhed herunder personalets sikkerhed. Videre hedder det - også i præmis 56 - at et tilstrækkeligt tilbud af aktiviteter er mindst ligeså vigtigt - hvis ikke mere vigtigt - på en særlig sikret afdeling end på en almindelig afdeling. Det kan bidrage meget til at modvirke de uheldige følger for en indsat personlighed ved at bo i den bobbel-agtige atmosfære på en sådan afdeling. De tilbudte aktiviteter bør være så varierede som muligt (uddannelse, sport, kompetencegivende arbejde mv.). Med hensyn til de konkrete beskæftigelsesaktiviteter er det oplagt, at overvejelser om sikkerhed må forventes at udelukke mange typer af beskæftigelse, som måtte være at finde i almindelige fængselsomgivelser. Dette betyder imidlertid ikke, at det kun er umotiverende arbejde, der skal tilbydes de indsatte.

Med venlig hilsen

advokat Claus Bonnez  
formand for Landsforeningen KRIM