

Alle Retsordførere

København, d. 27. oktober 2021

Vedr: Brug af disciplinærstraffe i danske fængsler og arresthuse

Vi – den danske ekspertgruppe om strafcelle - retter henvendelse med henblik på at bidrage til de kommende drøftelser om disciplinærsanktioner i danske fængsler i forbindelse med forhandlingerne om næste flerårsaftale for Kriminalforsorgen.

Vi er meget bekymret for udviklingen i brugen af strafcelle i danske fængsler og den markante stigning over de sidste år i brugen af langvarig strafcelle overfor indsatte (15 dage og derover). Fra 2013 til 2020 steg brugen af ubetinget strafcelle fra 2959 til 4054 sager, og brugen af langvarig strafcelle eksploderede fra 1 sag i 2013 til 637 sager i 2020.¹ Tendensen peger i samme retning for 2021. Årsagerne til denne udvikling er kendte og omfatter en række politisk bestemte skærper af disciplinærsanktionerne for bl.a. besiddelse af mobiltelefoner, negativ stærk adfærd, vold og trusler mod fængselspersonalet, rygning og upassende sprogbrug.

Vi bifalder bestræbelserne på i henhold til flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2018-2021 at indføre mere *effektive og tidssvarende* disciplinærsanktioner og nye incitamentsløsninger i danske fængsler. Praktikerudvalgets rapport bekræftede behovet for en ændring af disciplinærstraffesystemet og konkluderede, at mereeffekten ved langvarige strafcelleanbringelser er ganske ringe i forhold til risikoen for både indsattes helbred og medarbejdersikkerhed.²

Vi ønsker at bidrage til debatten og fremsætter derfor konkrete løsninger på en række problemstillinger i danske fængsler og arresthuse.

Sundhedsfaglig evidens for skadevirkninger af isolation

Sundhedsvidenskabelig forskning har konkluderet, at isolation ofte har alvorlige negative sundhedsmæssige konsekvenser,³ og der er dokumentation for, at

¹ Direktoratet for Kriminalforsorgens årlige statistikberetning <https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2020/08/kriminalforsorgens-statistik-2019.pdf> og Kriminalforsorgens Klientssystem 15. februar 2021 oplyst af Kriminalforsorgen til DIGNITY.

² Praktikerudvalgets rapport om serviceeftersyn af disciplinærstraffe og andre administrative reaktioner i fængsler og arresthuse (2018), s. 35.

³ DIGNITYs konferencerapport 2017 og faktaark om isolation på <https://dignity.dk/wp-content/uploads/factsheet-6-solitary-confinement.pdf>

isolation kan medføre både fysiske symptomer og angst, koncentrationsbesvær, depression, øget risiko for selvskade og selvmord og øget risiko for psykiatrisk sygdom. Risikoen for skadevirkninger stiger med varigheden af isolation, og skadevirkningerne ophører ikke nødvendigvis, når isolationen afsluttes.

I lyset af denne evidens bør det i tråd med vores nabolande Sverige og Norge overvejes helt at afskaffe brugen af strafcelle for at undgå alvorlige skadevirkninger.

Menneskeretlige standarder

Vi har i forskellige sammenhænge fremført de juridiske argumenter for at reducere brugen af strafcelle, senest på en høring om strafcelle afholdt på Christiansborg d. 1. september. Efter vores opfattelse bør praksis være i overensstemmelse med FNs standardminimumsregler (Mandela-reglerne), De Europæiske Fængselsregler og Europarådets standarder (CPT standarder).⁴

Ifølge Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler må disciplinære sanktioner ikke medføre umenneskelig og nedværdigende behandling, som er et retligt bindende forbud i medfør af FNs Torturkonvention (artikel 16) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 3). Yderligere foreskriver de internationale regler, at isolation kun må anvendes i exceptionelle tilfælde, som sidste udvej og i kortest mulige perioder. Samtidig forbyder reglerne isolation af bl.a. unge under 18 år og indsatte med psykisk eller fysisk funktionsnedsættelse, hvis deres tilstand vil blive forværret af isolationen. Ifølge Mandela-reglerne bør isolation i mere end 15 sammenhængende dage i øvrigt forbydes. Endvidere understreger De Europæiske Fængselsregler, at proportionalitetsprincippet skal overholdes, så enhver straf i fængsler bør være proportional med forseelsen karakter og formålet.

Danmarks praksis er blevet kritiseret af FNs Torturkomité⁵ og senest af Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur (CPT) i januar 2020:

The Committee reiterates its view that, given the potentially very damaging effects of solitary confinement, disciplinary confinement should be imposed only in exceptional cases and for the shortest possible duration – no more than 14 days, and preferably less (...). Any offences committed by a prisoner which might call for more severe sanctions should be dealt with through the criminal justice system (...). In this connection, there should be a rethink of disciplinary

⁴ Se bl.a. bilag 1.

⁵ FNs Torturkomité Concluding Observations februar 2016.

*policy in prisons and, in particular, the cases in which solitary confinement may be imposed and the duration of such confinement.*⁶

I lyset af de menneskeretlige standarder opfordrer vi retsordførerne til at anmode Justitsministeriet om en retlig vurdering af den danske regulering af strafcelle.

Forebyggelse af brug af isolation er bedre

Praktikernes rapport viser, at isolation ikke virker efter hensigten og kan være skadeligt for resocialiseringsprocessen. Praksis fra Norge viser, at sikkerheden i fængsler kan tilgodeses uden anvendelse af strafcelle. Hovedfokus er på forholdet mellem ansat og indsat og på at støtte og motivere de indsatte, som involveres i mange aktiviteter og får ansvaret for visse fængselsforhold. Denne tankegang understøtter princippet om dynamisk sikkerhed. Sverige afskaffede strafcelle helt tilbage i 1976, og som repræsentanten for den svenske Ombudsmand nævnte på høringen på Christiansborg, har Sverige ikke savnet denne sanktionsmulighed siden!

Ovenstående bør efter vores mening føre til seriøse overvejelser om brug af alternativer til isolation.⁷

Dokumentation og statistik

Dokumentation for straffcelleanbringelser findes kun i begrænset omfang i Kriminalforsorgens årlige statistikberetning, jf. tabel 5.1 og 5.2. Heraf fremgår f.eks. ikke varighed af straffcelleanbringelserne, antal gentagelsestilfælde eller profilen af de indsatte, som ikendes straffcelle.

Vi anbefaler derfor, at retsordførerne tager initiativ til at sikre en bedre dokumentation af brugen af straffcelle i Danmark.

Reduktion af forseelser i forhold til hvilke straffcelle kan ikendes

Det er bekymrende at se i hvilket omfang straffcelle bruges i dag. Ikke blot pga. de sundhedsfaglige og de menneskeretlige aspekter, men også fordi de mange sager har sat det disciplinære system under pres i et sådant omfang, at praktikerudvalget

⁶ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2019, Strasbourg, 7 January 2020, para. 81.

⁷ DIGNITY Konferencerapport 2017. Se også Linda Kjær Minkes sammenligning mellem Nyborg og Halden fængsel, <https://www.tv2fyn.dk/nyborg/ekspert-om-problemer-i-nyborg-faengsel-i-finder-loesningen-i-norge>

taler om meningsløshed.⁸ Der tales om store sagspukler med lange sagsbehandlingstider og tilbagevendende pladsmangel på isolationsafdelingerne.

Det mest ønskelige ville være, at der var ro og orden i fængslerne og arresthusene. En reduktion i de konfliktskabende områder vil medvirke hertil.

Vi anbefaler derfor, at man udover at gennemgå det disciplinære område tillige ser på de konfliktskabende områder. Her kan nævnes eksempler som ulovlig rygning og ulovlige mobiltelefoner. Med en bedre adgang til rygning udenfor reduceres behovet for ulovlig rygning på cellen. Megen strafcelle ikendes for besiddelse af ulovlige mobiltelefoner. Giver man de indsatte, der afsoner på almindelige fællesskabsafdelinger i de lukkede fængsler, adgang til sikre mobiltelefoner på cellerne (der er allerede adgang til telefon på afdelingen, men mange ønsker mulighed for den private samtale) vil megen ulovlig telefonering kunne undgås.

Det anbefales endvidere, at behovet for de mange rutinemæssige visitationer gives et ekstra tjek.

Dobbeltstraf

Langt de fleste af de forseelser, som medfører strafcelle, er tillige strafferetligt sanktioneret (f.eks. undvigelse, vold, groft hærværk, besiddelse af våben eller narko og besiddelse af mobiltelefoner i lukkede fængsler). Denne form for dobbeltstraf er efter vores opfattelse i strid med anbefalingerne fra Europarådets Ministerkomité⁹ og vil efter omstændighederne også kunne krænke artikel 4 i EMRK Tillægsprotokol nr. 7 om forbud mod dobbelt strafforfølgning. I forvejen vil straffen for forbrydelser begået af indsatte typisk blive skærpet, jf. straffelovens § 81, nr. 12, og lov nr. 1728/2016 (respektpakke 2).

Vi anbefaler, at forseelser, der forfølges strafferetligt, ikke sideløbende medfører disciplinærretlig sanktionering. Herved vil dansk ret blive bragt på linje med norsk og svensk ret og i harmoni med dansk disciplinærretlig lovgivning for forsvaret.

Proportionalitetsprincippet

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip foreskriver, at den mindst indgribende foranstaltning anvendes, og at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til målet. Helbredsmæssige og andre skadevirkninger indregnes i proportionalitetsvurderingen. I de senere år er brugen af strafcelle udvidet til mindre forseelser, f.eks.

⁸ Praktikernes rapport s. 10.

⁹ Se De Europæiske Fængselsregler (regel 63).

rygning på egen celle og upassende sprogbrug, og taksten er blevet højere (f.eks. i forhold til besiddelse af mobiltelefon). Det indebærer en risiko for, at proportionalitetsprincippet ikke er overholdt, f.eks. ved ikendelse af straffecelle på 10 dage for upassende sprogbrug.

I øvrigt kan tilføjes, at indsatte automastik er afskåret fra udgang i en periode på 3 måneder efter ikendelse af disciplinærstraf for besiddelse af mobiltelefoner, jf. § 46, stk. 4 i straffuldbyrdelsesloven. Det vil sige, at den indsatte ikke kommer på udgang, uanset om der må antages at være fare for udgangsmisbrug eller ej. Den mistede udgangstilladelse kan også få betydning for vurderingen af prøveløsladelse. Vi stiller spørgsmåltegn ved, om proportionalitetsprincippet er overholdt i den sammenhæng.

Vi anbefaler generelt, at disciplinærsystemet indrettes efter proportionalitetsprincippet, og mere specifikt at isolation derfor ikke anvendes overfor mindre forseelser.

Forhørslederens rolle

Brugen af normalreaktionsskemaer synes at have ført til den forståelse hos forhørslederne, at en bestemt reaktion *skal* ikendes, selv om den konkret skønnes unødvendig eller fremstår som et uforholdsmæssigt indgreb. Praktikerudvalget brugte betegnelsen "obligatoriske minimumssanktioner" og tilføjede, at "forhørsledernes loyalitet overfor normalreaktionerne måske i for høj grad kan automatisere anvendelsen af normalreaktionsskemaerne som facitliste".¹⁰ En sådan *de facto* fastlåsning af forhørslederens skøn angående valg af disciplinærstraf indebærer reelt en tilsidesættelse af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip og strider mod grundsætningen om forbud mod at sætte skøn under regel.

Vi anbefaler derfor, at forhørslederne instrueres om, at de i hver enkelt disciplinærsag skal vurdere, hvilken disciplinærstraf der anses for 1) *passende* i forhold til forseelsens art og omfang (det strafferetlige proportionalitetsprincip) og 2) *nødvendig* i forhold til formålet med indgrebet (det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip), og at den udmeldte normalreaktion således kun er et udgangspunkt og ikke et på forhånd givent resultat. Vi anbefaler endvidere, at der ved ikendelse af straffecelle af en vis varighed anvendes jurister ved den bevisretlige vurdering. Dette ville bl.a. kunne forbedre bevisvurdering og kunne være

¹⁰ Praktikerudvalgets rapport, afsnit 6.1.4.

medvirkende til i praksis at sikre den samme bevisvurdering i disciplinærsagen som i en efterfølgende straffesag, jf. Højesterets kendelse af 15. oktober 2021.

---0---

Vores overordnede konklusion er, at der er brug for en grundlæggende gennemtænkning af det danske disciplinærsystem med øget fokus på, hvad der virker fra en fængselsfaglig vinkel, og på at undgå alvorlige sundhedsfaglige konsekvenser og brud på menneskeretlige standarder.

Læring fra den store reform af brugen af isolationsfængsling med hjemmel i retsplejeloven, som blev skudt i gang af en række rapporter i 1990erne,¹¹ og som har ført til et historisk lavt antal tilfælde¹² bør inspirere til at foretage de nødvendige ændringer og til at fremme en forståelse blandt samtlige af Folketingets partier om behovet for at reducere brugen af strafcelle.

Med venlig hilsen

Ekspertgruppen om strafcelle

Bodil Philip og Anne Okkels, Forsete

Hans Jørgen Engbo, tidligere fængselsdirektør

Peter Scharff Smith, prof., Institut for Kriminologi og retssociologi, Oslo Universitet

Asger Kjærum, International Rehabilitation Council for Torture Victims

John Hatting, Kriminalforsorgsforeningen

Marie Brasholt og Elna Søndergaard, DIGNITY

Bilag 1 DIGNITY brev af 24. marts 2020 til Justitsministeriet

Kopi: Justitsministeren, Direktøren for Kriminalforsorgen og Folketingets Retsudvalg.

¹¹ Isolationsundersøgelsen (grundundersøgelse offentliggjort i 1994 og efterundersøgelse i 1997) og Betænkning 1358 om isolation under varetægtsfængsling (1998).

¹² Justitsministeriet statistik om anvendelsen af isolationsfængsling i forbindelse med varetægt.