

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk,
kera@jm.dk, mir@jm.dk og maha@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00694-2

31. MARTS 2022

HØRING OVER LOVUDKAST OM OPFØLGNING PÅ FLERÅRSAFTALEN OM KRIMINALFORSORGENS ØKONOMI 2022-2025

Justitsministeriet har ved e-mail af 3.marts 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle udtalelse til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.).

Instituttet har følgende bemærkninger:

SAMMENFATNING

Lovforslaget har til formål at implementere en række af initiativerne fra flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025. Instituttet fokuserer i dette høringssvar til lovudkastet på den del, der omhandler revision af disciplinærstraffesystemet og på forslaget om en pligt til sundhedsforsikring for udvisningsdømte. For så vidt angår den del af lovudkastet, der omhandler leje af fængselspladser i udlandet, henvises der til instituttets høringssvar af 24. marts 2022.¹

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet en revision af disciplinærstraffesystemet, som instituttet vurderer samlet set betyder, at den enkelte indsatte kan blive underlagt hårdere disciplinærsanktioner end tidligere. Endvidere er der risiko for, at kombinationen af disciplinærsanktioner kan få en sådan intensitet, at de samlet set udgør en strafferetlig sanktion, som skal idømmes ved domstolene. Instituttet anbefaler, at det i lovforslaget præciseres,

¹ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar fsva. leje af fængselspladser i udlandet, 24. marts 2022, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/leje-faengselspladser-udlandet>

hvornår kombinationen af sanktioner bliver så intens, at der reelt bliver tale om en såkaldt strafferetlig sanktion, som skal idømmes af en domstol.

Det er positivt, at strafcelle som udgangspunkt højst vil kunne strække sig over 14 dage. Institutet anbefaler dog fortsat, at muligheden for, at strafcelle strækker sig over mere end 15 dage, helt afskaffes. Endvidere anbefaler instituttet, at muligheden for at anvende strafcelle overfor mindreårige afskaffes.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

GENERELT TIL REVISION AF DISCIPLINÆRSTRAFFESYSTEMET

Instituttet bemærker indledningsvist, at der med de foreslåede fire nye typer disciplinære sanktioner (udgang, besøg, brevveksling og telefon), i tillæg til de eksisterende disciplinære sanktioner (advarsel, bøde og strafcelle) etableres hjemmel til, at en indsat kan blive ikendt en mere alvorlig og intensiv disciplinærstraf, navnlig når de disciplinære sanktioner anvendes i kombination. Der er således samlet set tale om en skærpelse af disciplinærstraffesystemet.

Det rejser for det *første* spørgsmål om, hvorvidt en ikendt disciplinærstraf konkret har en sådan intensitet, at der reelt er tale om en strafferetlig sanktion efter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I *Engel*-sagen opstillede Domstolen tre kriterier, herunder et kriterium om karakteren og intensiteten af den sanktion, der kan ikendes.² I *Štitić mod Kroatien*³ fandt Domstolen, at der ikke var tale om en strafferetlig sanktion, idet domstolen blandt andet lagde vægt på, at den sanktion den indsatte var ikendt, ikke i en alvorlig grad forværrede hans afsoningsforhold (*'nor did it seriously aggravate the terms of the applicant's prison conditions'*).⁴

Instituttet finder, at det springende punkt i vurderingen af intensiteten er, om foranstaltningen i væsentlig grad forværrer den indsattes afsoningsvilkår. Der ses ikke at være sammenlignelig praksis herom fra Domstolen, men det kan efter instituttets vurdering efter *Štitić mod Kroatien* ikke udelukkes, at Domstolen i sager, hvor en indsat for den

² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Engel m.fl. mod Nederlandene*, dom af 8. juni 1976, sagsnummer 5100/71 m.fl., præmis 82.

³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Štitić mod Kroatien*, dom af 8. november 2007, sagsnummer 29660/03.

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Štitić mod Kroatien*, dom af 8. november 2007, sagsnummer 29660/03, præmis 61.

samme forseelse eksempelvis både bliver ikendt langvarig strafcelle og andre intensive restriktive foranstaltninger, som for eksempel besøgs- og udgangssanktioner, vil kunne komme frem til, at der samlet set er tale om en så alvorlig og intensiv sanktion, at det må anses som en straf efter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette vil medføre, at den indsatte vil være beskyttet af de processuelle garantier i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3 med den konsekvens, at Kriminalforsorgen blandt andet ikke selv kan ikende strafcelle, men at spørgsmålene må afgøres af en uafhængig domstol.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i lovforslaget præciseres, hvornår kombinationen af sanktioner bliver så intens, at der reelt bliver tale om en såkaldt strafferetlig sanktion, som skal idømmes af en domstol.

For det *andet* rejser den foreslåede skærpelse af disciplinærstraffesystemet spørgsmål om, hvorvidt de indsatte er beskyttet af tilstrækkelige processuelle retssikkerhedsgarantier, når de ikendes disciplinærstraf, herunder ifm. med det afholdte forhør.

Processen for ikendelse af disciplinære sanktioner er dog ikke nærmere behandlet i lovudkastet.

Instituttet henviser til, at indsatte i regel 59 i De Europæiske Fængselsregler, som ikke er juridisk bindende, sikres visse minimumsprocesgarantier ved ikendelse af disciplinærstraffe, som ikke genfindes i de danske procesregler.⁵ Eksempelvis findes der, i de danske procesregler i disciplinærstrafbekendtgørelsen, ikke en ret til omgående underretning på et sprog, som de indsatte forstår, og detaljeret om arten af anklagerne mod dem. Indsatte har efter de danske procesregler alene ret til at blive »gjort bekendt med«, hvad der er indberettet, og hvad der i »hovedtræk er fremkommet« under evt. afhøringer.⁶

Idet den indsatte med den foreslåede ordning kan blive ikendt flere disciplinære sanktioner, der i kombination kan være meget indgribende for den indsatte, bør ikendelse alene ske under en betryggende procesform og med betryggende procesgarantier for den indsatte. For eksempel ved at 1) have tilstrækkelig tid og de nødvendige faciliteter til at forberede deres forsvar, 2) få gratis bistand fra en tolk, hvis de ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes ved forhøret eller 3) have

⁵ Se Seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder, Peter Vedel Kessing, Juristen nr. 2, 2019, side 56.

⁶ Bekendtgørelse om udståelse af strafcelle, anvendelse af forhørs-celle og behandlingen af disciplinærsager (disciplinærstrafbekendtgørelsen), § 7.

ret til at kræve vidner indkaldt og afhøre dem eller få dem afhørt på deres vegne.

Instituttet bemærker, at selvom De Europæiske Fængselsregler ikke er juridisk bindende, indgår de i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering som et fortolkningsbidrag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet styrker procesgarantierne for disciplinærstraffesystemet i overensstemmelse med De Europæiske Fængselsregler.

Udvidelse af fængselsbetjentenes faglige skøn

Med lovudkastet foreslås mulighed for at fravige det obligatoriske krav om ikendelse af disciplinærstraf ved, at kriminalforsorgsområdet "i helt særlige tilfælde" kan undlade at ikende disciplinærstraf (forslag til indsættelse af stk. 2 i straffuldbyrdelseslovens § 67). I praksis vil det betyde, at fængselsbetjentenes mulighed for at foretage en skønsmæssig vurdering forbedres, således at de i helt særlige situationer kan undlade at ikende disciplinærstraf.

Med den foreslåede ordning er det en forudsætning for undtagelsesbestemmelses anvendelse, at den disciplinære forseelse er af beskeden karakter. En overtrædelse af rygeforbuddet er med den foreslåede ordning en disciplinær forseelse af beskeden karakter (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.1.3).

Instituttet henviser til, at det fremgår af de menneskeretlige retningslinjer fra FN og Europarådet, henholdsvis Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler, som har karakter af *soft law*, at disciplinære foranstaltninger skal anvendes som sidste udvej. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddrager sådanne fælles retningslinjer som en del af vurderingen af, om indgreb over for indsatte overholder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Instituttet vurderer, at der med den foreslåede ordning er tale om en *yderst snæver* mulighed for at understøtte fængselsbetjentenes faglige skøn, hvilket rejser spørgsmål om fængselsbetjentenes faglige skøn reelt set understøttes som forudsat i flerårsaftalen for Kriminalforsorgen.

Desuden finder instituttet det uklart, om den foreslåede undtagelsesbestemmelses (det foreslåede stk. 2 i straffuldbyrdelseslovens § 67) også vil kunne omfatte overtrædelser af retningslinjerne om grimt sprog og dårlig opførsel, som hidtil har kunnet give en advarsel, en bøde eller betinget strafcelle. Det fremgår alene af lovudkastet, at overtrædelser af rygeforbuddet kan være af

beskeden karakter med den konsekvens, at overtrædelse ikke behøver at medføre en disciplinær foranstaltning.⁷

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovudkastet, at også grimt sprog og dårlig opførsel vil kunne have 'beskeden karakter' og dermed være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Justering af varigheden ved ikendelse af strafcelle som disciplinærstraf

Med udkastets (forslag til ændring af straffuldbyrdslovens § 70, stk. 1) foreslås varigheden af strafcelle fastsat til højst 14 dage. Samtidig foreslås det, at der i særlige tilfælde fortsat skal kunne ikendes strafcelle i et tidsrum på over 14 dage, dog højst 4 uger, eksempelvis for grove gentagelsestilfælde eller særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte (forslag til straffuldbyrdslovens § 70, stk. 2, og lovudkastets specielle bemærkninger til § 1, nr. 18).

Instituttet anser det for positivt, at strafcelle i udgangspunktet begrænses til 14 dage. Instituttet har dog fortsat alvorlige betænkeligheder ved, at det med lovudkastet fortsat er muligt at anvende strafcelle over for mindreårige, og at der lægges op til fortsat at være mulighed for undtagelsesvist at anvende lange straffuldbyrdslovens § 70, stk. 2, og lovudkastets specielle bemærkninger til § 1, nr. 18).

Instituttet bemærker, at der har været en eksplosiv stigning i brugen af særlig langvarig strafcelle de seneste fem år. 705 gange blev indsatte i danske fængsler i 2019 straffet med isolation i mere end 14 dage. Til sammenligning skete det kun syv gange i 2015, at en indsat sad i strafcelle i mere end 14 dage.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der indføres et absolut forbud mod langvarig isolationsfængsling som disciplinærstraf - på mere end 15 dage og at brugen af strafcelle helt afskaffes for mindreårige.

Strafcelle 'i særlige tilfælde'

Med udkastet foreslås et nyt stk. 2 i straffuldbyrdslovens § 70 indsat, der indebærer, at der i særlige tilfælde fortsat kan ikendes strafcelle i et tidsrum på over 14 dage, dog højst 4 uger, eksempelvis for

⁷ Kriminalforsorgen, Nye retningslinjer om grimt sprog og dårlig opførsel, 26. juli 2017, tilgængelig på: <https://faengselsforbundet.dk/download-document/?filename=2017/08/Information-til-indsatte-om-nye-regler-pr-1-september-2017.pdf>

grove gentagelsestilfælde eller særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.4.3).

Instituttet henviser til, de menneskeretlige retningslinjer fra FN og Europarådet, henholdsvis Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler, som har karakter af *soft law*, og regulerer staters brug af isolation. Fælles for retningslinjerne er, at isolation som disciplinærstraf kun skal bruges i exceptionelle tilfælde som sidste udvej og i så kort tid som muligt. Hvor Mandela-reglerne fastsætter et specifikt isolationsloft på 15 dage, overlader De Europæiske Fængselsregler (regel 60.6.d) det til national ret selv at fastsætte et loft for isolation.

Instituttet bemærker, at 'særlige tilfælde' med den foreslåede bestemmelse (§ 1, nr. 18) ikke er nærmere præciseret eller afgrænset udover til 'grove gentagelsestilfælde' og hvad der 'findes nødvendigt for at håndtere særligt udfordrende eller udadreagerende indsatte'. Instituttet finder, at bestemmelsens manglende afgrænsning af nødvendigheden i praksis kan overlade fængselsbetjentene med en ikke uvæsentlig mulighed for fortsat at kunne ikende strafcelle af en varighed på over 14 dage i modsætning til de menneskeretlige retningslinjer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet præciserer bemærkningerne, herunder ved at eksemplificere 'grove gentagelsestilfælde', at kvalificere nødvendigheden og eksemplificere den omtalte persongruppe.

PLIGT TIL SUNDHEDSFORSIKRING FOR UDVISNINGSDØMTE

Det fremgår af lovudkastet, at udvisningsdømte som del af flerårtaftalen skal underlægges strammere økonomiske vilkår inden for Danmarks internationale forpligtelser, herunder at udvisningsdømte indsatte forpligtes til at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling (de almindelige bemærkninger, punkt 2.8.2).

Den nærmere beskrivelse af forslaget går på, at der skal skabes en bemyndigelseshjemmel, så ministeren ved bekendtgørelse kan pålægge udvisningsdømte at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen (instituttets fremhævning), og at tvangsopsparrede midler skal anvendes til dækning af forsikringen (de almindelige bemærkninger, punkt 2.8.3).

Det fremgår endvidere, at bemyndigelsen til at fastsætte disse regler kun vil blive udnyttet, hvis det viser sig praktisk muligt at gennemføre

en sådan ordning, herunder at der kan findes udbydere af en sådan sundhedsforsikring, og at der kan findes en rimelig præmie.

Instituttet finder det uklart, i hvilke tilfælde sundhedsbehandling til en udvisningsdømt forventes ydet via en privat sundhedsforsikring, herunder hvad der menes med "uden for kriminalforsorgen". Der tilsigtes tilsyneladende ikke ændringer i straffuldbyrdelseslovens § 45 om sundhedsbehandling til indsatte. Instituttet forudsætter derfor, at en udvisningsdømt også i fremtiden har ret til lægebehandling og anden sundhedsmæssig bistand efter lovens § 45, så længe vedkommende er indsat.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer lovudkastet om en pligtig forsikring for udvisningsdømte, der skal dække sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen, herunder hvad der menes med "uden for kriminalforsorgen".

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2021-4000-0200.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR