



INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FRIHEDS-
BERØVELSE

STATUS 2015-16

FRIHEDS- BERØVELSE STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

ISBN: 978-87-93241-60-2

EAN: 9788793241602

ISSN: 2445-897X

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

1	OVERBLIK	6
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	6
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	8
2.1	INGEN MÅ UNDERKASTES VILKÅRLIG FRIHEDSBERØVELSE	8
3	DEN NATIONALE RAMME	11
3.1	GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMERNE	11
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	12
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	14
5.1	VARETÆGTSFÆNGSLING	14
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
5.1.2	DANSKE FORHOLD	15
5.1.3	ANBEFALINGER	20
5.2	ISOLATIONSFÆNGSLING	21
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	21
5.2.2	DANSKE FORHOLD	22
5.2.3	ANBEFALINGER	27
5.3	DISCIPLINÆRSTRAFFE OVER FOR INDSATTE	27
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	27
5.3.2	DANSKE FORHOLD	29
5.3.3	ANBEFALINGER	34
5.4	VOLD OG TRUSLER I FÆNGSLERNE	35
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	35
5.4.2	DANSKE FORHOLD	35
5.4.3	ANBEFALINGER	38
5.5	FRIHEDSBERØVELSE AF PSYKISK SYGE KRIMINELLE	38
5.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	38
5.5.2	DANSKE FORHOLD	39
5.5.3	ANBEFALINGER	43
5.6	KVINDER I FÆNGSEL	44
5.6.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	44
5.6.2	DANSKE FORHOLD	45
5.6.3	ANBEFALINGER	47
5.7	BØRN AF FÆNGSLEDE	47

5.7.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	47
5.7.2	DANSKE FORHOLD	49
5.7.3	ANBEFALINGER	51
SLUTNOTER		52

FORKORTELSER

CAT	FN's komité mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
CPT	Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
EFR	De Europæiske Fængselsregler
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
OPCAT	Valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Den personlige frihed sikrer den enkelte borgers integritet og ret til fri udfoldelse uden risiko for, at staten foretager indgreb i borgerens forhold med regulering eller tvang. Den personlige frihed indeholder blandt andet retten til selv at kunne vælge sit opholdssted og at kunne bevæge sig i normal kontakt med omverdenen og er en væsentlig forudsætning for at kunne nyde øvrige menneskerettigheder.

Det enkelte individs frihed må imidlertid undergives visse begrænsninger, og staten kan derfor i en vis udstrækning og under nærmere angivne betingelser anvende magt for at opretholde et samfund med lov og orden.

Frihedsberøvelse – typisk forstået som fysisk indespærring – er et af de mest intensive indgreb, en borger kan blive udsat for. Beskyttelsen af den personlige frihed sker ved, at der sættes specifikke grænser for frihedsberøvelse af det enkelte individ, så frihedsberøvelse kun kan ske under betryggende retsgarantier og ud fra en samfundsmæssig nødvendighed.

Da staten har monopol på magtudøvelse, vil den kunne pålægges et selvstændigt ansvar, hvis der ikke gribes ind over for personer, som krænker andre personers frihed og personlige sikkerhed.

Frihedsberøvelse skal afgrænses over for "blotte" begrænsninger i bevægelsesfriheden.¹ I visse tilfælde kan der imidlertid være tale om så indgribende begrænsninger i bevægelsesfriheden, at der efter en samlet vurdering vil være tale om frihedsberøvelse, og selv en kortvarig tilbageholdelse kan udgøre en frihedsberøvelse.²

Denne delrapport behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forhold til at leve op til de menneskeretlige standarder, som gælder på området for frihedsberøvelse af landets borgere. Danmark har dog generelt en høj standard på området, og der sker løbende nye tiltag. Aftalen for Kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016 mellem regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og De Konservative indeholder eksempelvis en udvidet brug af

samfundstjeneste og brug af fodlænker, indretning af flere fængselspladser, målrettet indsats på uddannelses- og beskæftigelsesområdet, styrkelse af bande-exit-programmer og styrket udslusning af indsatte efter afsoning i samarbejde med kommunerne. Flere af disse tiltag er allerede gennemført. Samtidig er der ingen tvivl om, at frihedsberøvede generelt er en særlig udsat gruppe, der i vid udstrækning er afskåret fra omverdenen, og hvis rettigheder kan komme under pres. Det er derfor overordentligt væsentligt at være opmærksom på de menneskeretlige problemstillinger, som knytter sig til området.

Delrapporten behandler emnerne varetægtsfængsling, isolation, disciplinærstraffe over for indsatte i Kriminalforsorgens institutioner, vold og trusler i fængslerne, frihedsberøvelse af psykisk syge kriminelle, kvinder i fængsel og børn af fængslede.

Der henvises i øvrigt til delrapporten om børn, som blandt andet omhandler frihedsberøvelse af børn og unge på grund af kriminalitet samt frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen over for børn og unge samt delrapporten om magtanvendelse og indgreb, temaet om præventiv frihedsberøvelse efter politiloven.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 INGEN MÅ UNDERKASTES VILKÅRLIG FRIHEDSBERØVELSE

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder angiver, at enhver har ret til liv, frihed og personlig sikkerhed, at ingen må underkastes vilkårlig anholdelse, tilbageholdelse eller landsforvisning, og at enhver har ret til at bevæge sig frit og til frit at vælge opholdssted inden for hver stats grænser.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) indeholder en ganske detaljeret regulering af statsmagtens brug af frihedsberøvelse, herunder behandlingen af henholdsvis ikke-domfældte og domfældte personer samt unge mennesker. ICCPR bestemmer, at det vigtigste formål ved behandlingen af fanger skal være fangernes forbedring og resocialisering. Konventionen fastslår også det helt centrale og grundlæggende princip, at alle, der berøves deres frihed, skal behandles humant og med respekt for menneskets naturlige værdighed.

FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) angiver, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger, som vedrører børn. Børnekonventionen bestemmer også, at anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige tidsrum.

FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder en beskyttelse imod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Begge konventioner kan få betydning ved vurderingen af frihedsberøvelser og den måde, de effektueres på.

I forlængelse af Torturkonventionen er FN's komité mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT) etableret, og Europarådet har etableret Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CPT). Disse komiteer overvåger, hvordan frihedsberøvelse praktiseres i forhold til gældende menneskeretlige principper og standarder. Individuelle borgere kan også klage til

CAT, hvis de nationale klagemuligheder er udtømt. CPT foretager med jævne mellemrum grundige inspektioner i fængsler, arresthuse med videre i Europarådets medlemslande og har fri adgang til disse institutioner. CAT og CPT er først og fremmest forebyggende mekanismer, som kan komme med kritik og forslag til forbedringer.

Danmark har desuden tiltrådt tillægsprotokollen til Torturkonventionen (OPCAT). Tillægsprotokollen bestemmer, at de enkelte lande skal oprette nationale forebyggende mekanismer, der skal foretage inspektioner i institutioner med frihedsberøvede. I Danmark varetager Ombudsmanden dette hverv i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder.

EMRK artikel 5 handler om retten til frihed og personlig sikkerhed. Artiklen beskytter helt grundlæggende individet imod vilkårligt at blive frihedsberøvet af staten eller dennes myndigheder. Den vedrører frihedsberøvelse inden og uden for strafferetsplejen. En frihedsberøvelse skal have retsgrundlag (hjemmel) i de nationale regler (de materielle regler) for at være lovlig og skal ske i overensstemmelse med den fremgangsmåde, som fremgår af loven (de formelle regler om kompetence, tidsfrister med videre). Der er tale om et dobbelt "hjemmelskrav".

Artikel 5 opregner de grunde, som kan berettige en frihedsberøvelse, og frihedsberøvelsen skal være omfattet af mindst en af de grunde, som fremgår af artiklen, for at være i overensstemmelse med EMRK. Inden for strafferetsplejen kan det vedrøre afsoning af fængselsstraf,³ anholdelse og frihedsberøvelse ved mistanke om kriminalitet.⁴ Der kan ske frihedsberøvelse, hvis en person, som er indkaldt som vidne i en straffesag, ikke vil møde op, eller hvis en person ikke vil have taget en blodprøve i forbindelse med en sag om spirituskørsel.⁵ Uden for strafferetsplejen kan psykisk syge, alkoholikere eller narkomaner frihedsberøves, hvis der er hjemmel i national ret, uanset om det sker af hensyn til den offentlige sikkerhed eller den pågældendes egen sikkerhed.⁶ Børn og unge kan frihedsberøves ud fra en social og opdragelsesmæssig begrundelse, for eksempel ved tvangsanbringelser, men frihedsberøvelse kan også anvendes over for unge for at forebygge kriminalitet.⁷

Enhver, som frihedsberøves, har ret til at få prøvet lovligheden af frihedsberøvelsen ved en domstol. Det gælder også personer, som er administrativt frihedsberøvede. Personer, som er blevet frihedsberøvet i forbindelse med efterforskning af en forbrydelse, er omfattet af en særligt skærpet domstolsgaranti. Frihedsberøvelsen skal "uførtøvet" efterprøves af en dommer, og straffesagen skal pådømmes inden for en rimelig frist. Hvis ikke

disse betingelser overholdes, skal personen løslades. En person, som har været frihedsberøvet i strid med EMRK artikel 5, har ret til erstatning.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har afsagt mange domme om frihedsberøvelse efter artikel 5. Det fremgår af domspraksis, at den enkelte stats retsregler skal være tilgængelige, klare og præcise, og at retstilstanden skal være forudsigelig.⁸ Domstolen har endvidere fastslået, at opregningen i artikel 5 er udtømmende og skal fortolkes indskrænkende,⁹ ligesom den fortsatte frihedsberøvelse skal kunne indbringes med passende mellemrum.¹⁰ Endelig skal frihedsberøvelsen være nødvendig og proportional og kan kun retfærdiggøres, hvis mindre foranstaltninger har været overvejet og er fundet utilstrækkelige.¹¹ Hensynet til den personlige frihed tillægges helt afgørende vægt i denne afvejning.

Af EU-chartrets artikel 6 fremgår, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Artikel 6 beskytter den samme ret, som er sikret ved artikel 5 i EMRK, og har dermed ifølge chartrets artikel 52, stk. 3, samme betydning og omfang. Lovlige begrænsninger af den personlige frihed må derfor ikke være mere omfattende end tilladt efter EMRK artikel 5.

Herudover foreligger der en række retningslinjer og anbefalinger fra FN, Europarådet og EU, for eksempel vedrørende behandlingen af kriminelle, herunder unge kriminelle, og fængselsmæssige forhold. Disse retningslinjer og anbefalinger – også benævnt ”soft-law” – er ikke bindende på samme måde, som konventioner er det. I Europarådsregi – og dermed i Danmark – må De Europæiske Fængselsregler (EFR) betragtes som den mest detaljerede og aktuelle menneskeretlige målestok for frihedsberøvelse af personer, der er varetægtsfængslet, frihedsberøvet efter domfældelse eller af andre grunde er frihedsberøvet i et fængsel.¹² Inden for det europæiske menneskeretlige system er der endvidere formuleret et generelt princip om, at frihedsberøvelse og frihedsstraf bør anvendes som en sidste udvej.¹³

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMERNE

Grundloven regulerer den personlige frihed og fastslår, at ingen dansk borger på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller afstamning kan underkastes nogen form for frihedsberøvelse, og at frihedsberøvelse kun kan ske med hjemmel i loven.¹⁴ Enhver, der anholdes, skal stilles for en dommer inden 24 timer, og dommerens afgørelse kan indbringes for en højere ret. Grundloven bestemmer også, at en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, skal kunne forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed.

Betingelserne for frihedsberøvelse fremgår af den særlige lovgivning, som regulerer området. Som eksempler kan nævnes, at retsplejeloven fastlægger de nærmere regler for anholdelse og varetægtsfængsling (herunder såkaldt "isolationsfængsling" under varetægt), ligesom den fastsætter særlige regler ved tilbageholdelse af børn og unge under den kriminelle lavalder. Politiloven sætter betingelserne for politimæssig frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen i forbindelse med politiets opgave med at opretholde tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Tvangsanbringelse af børn reguleres i serviceloven, mens betingelserne for tvangsindlæggelse af sindssyge fremgår af psykiatriloven. Endelig kan nævnes, at fuldbyrdelse af fængselsstraffe og forvaring reguleres i straffuldbyrdelsesloven, der i visse tilfælde også kan finde anvendelse over for varetægtsfængslede.

Det er et gennemgående krav i dansk ret, at frihedsberøvelsen skal være proportional og nødvendig, herunder at alternativer til dette omfattende indgreb løbende skal vurderes af de myndigheder, som har etableret frihedsberøvelsen, ligesom betingelserne for fortsat at kunne opretholde frihedsberøvelsen løbende skal kunne prøves.

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Frihedsberøvelse er et af de mest intensive indgreb, en borger kan blive udsat for. Det er derfor et grundlæggende menneskeretligt princip, at man kun bør benytte frihedsberøvelse som en sidste udvej. I 2014 og 2015 har der været et markant fald i antallet af indsatte. Dette skal dog ses på baggrund af, at der tidligere i dette årtusinde skete en anseelig stigning i antallet af indsatte i de danske fængsler og arresthuse. Stigningen i indsatte medførte en række væsentlige udfordringer i Kriminalforsorgens institutioner i form af meget højt belæg eller decideret overbelægning. Samtidig er der de senere år sket en positiv tendens hen imod en øget brug af alternativer til fængselsstraf i form af samfundstjeneste og elektronisk fodlænke.

Det danske fængselsystem er blandt andet karakteriseret ved, at man har et væsentligt antal åbne fængselspladser, der muliggør en afsoningsform, der er mindre indgribende end i de lukkede fængsler. Dertil kommer, at man i Kriminalforsorgen lægger vægt på dynamisk sikkerhed og dermed har en målsætning om at etablere en god kommunikation og kultur mellem de indsatte og de ansatte. Samtidig er den danske varetægtspraksis dog præget af et meget restriktivt regime, der ofte indskrænker den indsatte muligheder og frihed mere end selv afsoning i et lukket fængsel. Dertil kommer, at man i fængslerne råder over et af de mest intensive indgreb, en demokratisk stat kan anvende over for sine borgere i fredstid, i form af isolation af indsatte, der kan betegnes som en slags fængsel i fængslet. Brugen af visse isolationsformer er stadig udbredt og anvendes rutinemæssigt i Kriminalforsorgens institutioner.

Der er siden 'Status 2014-15' sket væsentlige forbedringer, blandt andet på følgende områder:

- I løbet af de seneste par år er der sket et mærkbart fald i fangebefolkningen og dermed i belægsprocenten i Kriminalforsorgens institutioner. Det er en særdeles positiv tendens, der er fortsat i 2015 og som kan få betydning, også for andre forhold.

- Der er ligeledes sket et mærkbart fald i det gennemsnitlige belæg af varetægtsfængslede i Kriminalforsorgens institutioner fra 2014 til 2015.
- Brugen af isolation under varetægt i medfør af retsplejeloven (isolationsfængsling) er fortsat på et historisk lavt niveau.
- Børn af fængslede rettigheder fortsatte med at blive styrket i 2015, hvor man blandt andet indførte transportstøtte ved besøg samt påbegyndte et særligt forældreprogram for indsatte med børn.

Udviklingen på området har også frembragt nye eller forstærket og aktualiseret tidlige menneskeretlige udfordringer, herunder på følgende områder:

- De varetægtsfængslede udgør stadig en uforholdsmæssig høj andel af det samlede antal indsatte i Kriminalforsorgens institutioner og en fortsat intensiv brug af besøgs- og brevkontrol skaber et hårdt og særdeles indgribende regime for mange varetægtsfængslede og deres familier.
- Brugen af isolation i form af ubetinget strafcelle ligger fortsat på et højt niveau og er steget markant siden begyndelsen af dette årtusinde.
- Mange sidder stadig i såkaldt frivillig isolation (frivillig udelukkelse fra fællesskabet) i de danske fængsler og arresthuse.
- Et væsentligt antal indsatte bliver udsat for vold eller trusler fra medindsatte, og kvindelige indsatte er i fare for seksuel chikane fra medfanger.
- Et væsentligt antal fængselsbetjente oplever at blive udsat for vold eller trusler fra indsatte.
- Et meget stort antal indsatte i Kriminalforsorgens institutioner har psykiske problemer, og et væsentligt antal er psykisk syge.

Danske forhold er i løbet af 2015 endvidere blevet vurderet af flere internationale organer. FN's torturkomité (CAT) eksaminerede Danmark i november 2015 og havde en række anbefalinger blandt andet vedrørende brugen af isolation i danske fængsler og arresthuse, samt frihedsberøvede børn og kvinder. I januar 2016 blev Danmark eksamineret af FN's Menneskerettighedsråd i den såkaldte Universelle Periodiske Bedømmelse. Danmark modtog 199 anbefalinger, hvoraf flere blandt andet anbefalede Danmark at ophæve brugen af isolation i forhold til børn.

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 VARETÆGTSFÆNGSLING

Varetægtsfængsling er et indgreb over for personer, som mistænkes for at have begået forbrydelser. Disse personer skal anses som uskyldige, idet spørgsmålet om skyld først afgøres ved den efterfølgende straffesag. Det stiller særlige krav til anvendelse af denne form for frihedsberøvelse.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

ICCPR fastslår, at alle, der berøves deres frihed, skal behandles humant og med respekt for menneskets naturlige værdighed, og at tiltalte personer – hvis der ikke foreligger ganske særlige omstændigheder – skal holdes adskilt fra domfældte personer og skal undergives en særskilt behandling svarende til deres stilling som ikke-domfældte.

EMRK artikel 5 fastlægger udtømmende de situationer, hvor der kan ske frihedsberøvelse. Artiklen indeholder en skærpet juridisk garanti for varetægtsfængslinger.

Der er endvidere fastsat en omfattende regulering af forhold for varetægtsfængslede og fængslede ("soft-law") fra FN, Europarådet og EU, som ikke er retligt bindende for staterne. Der kan henvises til FN's standardminimumsregler for ikke-frihedsberøvende foranstaltninger (Tokyo-reglerne),¹⁵ hvorefter varetægtsfængsling skal anvendes som en "sidste udvej" i en straffesag, samt Europarådets anbefaling vedrørende brugen af varetægtsfængsling med videre,¹⁶ hvori det fastslås, at varetægtsfængsling skal være undtagelsen snarere end normen og skal bruges som en sidste udvej.

EMD har fastslået, at en person kun må varetægtsfængsles, hvis andre – mindre indgribende – foranstaltninger har været overvejet og ikke er fundet tilstrækkelige til at sikre de interesser, som begrundes frihedsberøvelsen. Det er

ikke nok, at varetægtsfængslingen er i overensstemmelse med national ret, den skal også være nødvendig i det konkrete tilfælde.¹⁷ Samtidig har domstolen udtalt, at "formodningen er for løsladelse", da "uskyldsformodningen" gælder, indtil (eventuel) domfældelse sker.¹⁸

Som led i FN's Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark i 2011 blev det anbefalet Danmark at begrænse brugen af langvarige varetægtsfængslinger.¹⁹ I 2016 blev det anbefalet Danmark at introducere alternativer til varetægtsfængsling af mindreårige, når det er muligt.²⁰

5.1.2 DANSKE FORHOLD

En person kan varetægtsfængsles, hvis der er begrundet mistanke om, at vedkommende har begået en lovovertrædelse af en vis alvor. Der skal samtidig være bestemte grunde til at antage, at personen vil flygte, begå ny kriminalitet eller vanskeliggøre efterforskningen, for eksempel ved at fjerne beviser, advare medskyldige eller påvirke vidner. Ved mistanke om visse grove forbrydelser kan personen varetægtsfængsles under særlige betingelser. Retten kan bestemme, at fængslingen skal foregå i isolation (isolationsfængsling), så den sigtede ikke må have kontakt til andre indsatte. Politiet kan beslutte, at den varetægtsfængslede skal undergives besøgs- og/eller brevkontrol. Politiets afgørelser herom kan indbringes for retten. Varetægtsfængsling fastsættes for højst fire uger ad gangen, og fristen kan forlænges, men det skal løbende påses, at varetægtsfængslingen er proportional. Hvis betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt, men mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, kan retten for eksempel bestemme, at sigtede i stedet skal undergives tilsyn, opholde sig i en institution, undergive sig psykiatrisk behandling eller deponere sit pas. Disse alternativer til varetægtsfængsling ("varetægtssurrogater") forudsætter, at den sigtede er enig. Sikkerhedsstillelse kan også anvendes som surrogat, men bruges meget sjældent.²¹

Dansk politis og danske domstoles brug af varetægtsfængsling har løbende ført til kritik af praksis. I 2007 blev reglerne om anvendelse af isolation ændret og begrænset ud fra proportionalitetsprincippet,²² og i 2008 blev der indført begrænsninger af langvarige varetægtsfængslinger.²³

De regler, som blev indført i 2008, havde til formål at sikre grundlaget for en hurtigere behandling af straffesager, herunder begrænse langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger. Lovændringen medfører, at en person som udgangspunkt ikke må varetægtsfængsles i et sammenhængende tidsrum på mere end seks måneder, hvis sigtelsen vedrører en lovovertrædelse, som ikke kan medføre fængsel i seks år eller mere. For øvrige lovovertrædelser må varetægtsfængslingen ikke overskride et år. Af forarbejderne fremgik det, at den

skærpede opmærksomhed på, om det er nødvendigt at varetægtsfængsle, indebærer, at retten skal være særligt opmærksom på hensynet til proportionalitetskravet efter retsplejeloven og på muligheden for at anvende fængslingsurrogater. Det blev i den forbindelse bemærket, at både retten, anklagemyndigheden og forsvareren vedvarende bør være opmærksomme på at anvende varetægtsurrogater i tilfælde, hvor disse vil være tilstrækkelige.²⁴ Lovændringen byggede på Strafferetsplejeudvalgets betænkning.²⁵

Danmark benytter tilsyneladende fortsat varetægtsfængsling mere end en række af de lande, som vi normalt sammenligner os med, herunder Norge, Sverige, Finland og Island.²⁶ I Danmark udgjorde andelen af varetægtsfængslede i 2012 således 33 procent af det samlede antal indsatte, mens de tilsvarende tal for Norge og Sverige var 25 procent, for Finland 19 procent og for Island 12 procent.²⁷ Der foreligger ikke sammenlignelige tal for den efterfølgende periode. Det fremgår imidlertid af statistiske oplysninger fra henholdsvis Sverige og Norge, at mens der er sket et mindre fald i antallet af varetægtsfængslinger årene 2011-2013 i Sverige,²⁸ er antallet af varetægtsfængslinger steget i Norge, primært som følge af en betragtelig stigning i varetægtsfængslinger af statsborgere fra andre lande.²⁹

Tal fra Danmarks Statistik viser, at der i perioden 2006-2011 har været en stigning i antallet af varetægtsfængslinger, et mindre fald i 2012 og derefter en mindre stigning i 2013.

Tabel 1 Tal fra Danmarks Statistik 2006-2013³⁰

Publikationen 'Kriminalitet 2014' indeholder ikke data på varetægtsområdet.³¹

Varetægtsfængslinger	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personer i alt	5.440	5.803	5.930	6.480	6.797	6.979	6.735	6.832
Varetægtsfængslinger i alt	6.013	6.431	6.765	7.358	7.678	8.022	7.372	7.371

Tal fra Justitsministeriets forskningskontor viser et fald i antallet af varetægtsfængslinger fra 2013 til 2014 på over 500.

Tabel 2 Tal fra Justitsministeriets forskningskontor 2008-2014³²

VARETÆGTSFÆNGSLINGER	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014

I ALT	6.124	6.509	6.663	6.676	5.507	5.533	5.006
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Tal fra Rigsadvokaten for perioden 2010-2012 er endnu lavere og viser, at antallet er faldet en smule over årene. For 2013 er Rigsadvokatens tal fortsat lavere end Danmarks Statistiks, men lidt højere end Justitsministeriets tal. 2014 viser overensstemmelse for tallene.

Tabel 3 Tal fra Rigsadvokaten 2010-2014³³

VARETÆGTSFÆNGSLINGER	2010	2011	2012	2013	2014
VARETÆGTSFÆNGSLINGER	5.641	5.558	5.503	5.574	5.006
I ALT					

Instituttet fremhævede i Status 2014-15, at den betydelige forskel mellem tallene var bemærkelsesværdig, og at den synliggjorde behovet for at sikre en pålidelig og veldefineret statistik over omfanget af varetægtsfængslinger i Danmark.

De seneste tal på området viser en positiv udvikling på området, idet der nu er overensstemmelse mellem tal fra Justitsministeriets forskningskontor og Rigsadvokaten. Danmarks Statistik har oplyst, at der har været unøjagtigheder ved indsamlingen af data, og derfor offentliggør man ikke tal på området for 2014.

Tabel 4 Sammenligning af tal fra Danmarks Statistik, Justitsministeriets forskningskontor og Rigsadvokaten

VARETÆGTSFÆNGSLINGER	2010	2011	2012	2013	2014
DANMARKS STATISTIK	7.678	8.022	7.372	6.832	
JUSTITSMINISTERIETS FORSKNINGSKONTOR	6.663	6.676	5.507	5.533	5.006
RIGSADVOKATEN	5.641	5.558	5.503	5.574	5.006

Tal fra Kriminalforsorgen viser endvidere et fald i det gennemsnitlige daglige belæg af anholdte og varetægtsfængslede i Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse i perioden 2012-2015. I 2012 og 2013 lå dette gennemsnitlige belæg på i alt 1.362 indsatte, mens det tilsvarende tal i 2011 var 1.384. I 2014 var det

gennemsnitlige daglige belæg af anholdte og varetægtsfængslede 1.324 indsatte, hvilket stadig udgjorde omkring en tredjedel af det samlede gennemsnitlige belæg i Kriminalforsorgens institutioner dette år.³⁴ I 2015 er det gennemsnitlige belæg af varetægtsarrestanter faldet markant til 1.153.³⁵ Dette er en meget positiv udvikling. Der er dog fortsat tale om en omfangsrig brug af varetægtsfængsling. Ifølge foreløbige tal for 2015 udgjorde det gennemsnitlige belæg af arrestanter hele 34 % af det samlede gennemsnitlige belæg af frihedsberøvede i Kriminalforsorgens institutioner det år.³⁶

Rigsadvokaten iværksatte i 2012 en række initiativer med henblik på at sikre, at både langvarige og kortvarige varetægtsfængslinger ikke udstrækkes længere end nødvendigt. Anklagemyndigheden iværksatte blandt andet en række tiltag med henblik på at sikre en begrænsning af omfanget af varetægtsfængslinger, herunder et Lean-projekt med henblik på at identificere de mest effektive sagsgange i forhold til behandling af sager om varetægtsarrestanter.³⁷ Samtidig blev der iværksat en ny systematisk, it-baseret ledelsesinformation på området, også med henblik på at begrænse varetægtsfængslingernes længde. Der er i 2013 blevet udviklet og implementeret et nyt koncept for statsadvokaternes tilsyn med politikredsens anvendelse af varetægtsfængslinger, som blandt andet forudsætter, at politikredsene og statsadvokaterne anvender anklagemyndighedens ledelsessystem.³⁸

Indtil 2011 udgav Justitsministeriets forskningskontor årlige rapporter over langvarige varetægtsfængslinger. Justitsministeriets seneste rapport fra 2011 viste, at de langvarige varetægtsfængslinger i perioden 2011-2012 havde været i stigning.³⁹ Efter 2010 overgik opgørelsen over langvarige varetægtsfængslinger til Rigsadvokaten, der vurderede, at der i perioden 2010-2012 var sket et fald.⁴⁰ Det fremgik dog af Rigsadvokatens rapport, at opgørelsen for 2011 og 2012 var foretaget på baggrund af et andet datagrundlag. Opgørelsen havde hidtil været baseret på en manuel indberetning fra politikredsene, og opgørelserne var forbundet med betydelig usikkerhed.

Rigsadvokatens seneste redegørelser er baseret på elektroniske udtræk fra QlikView, som er et ledelsesinformationsværktøj.⁴¹ Tallene for 2013 og 2014 fremgår af nedennævnte tabel. Rigsadvokatens seneste opgørelse for 2014 viser, at antallet af varetægtsfængslinger er faldet med 10,2 procent for 2014 i forhold til 2013, og at antallet af langvarige varetægtsfængslinger i 2014 er faldet med 7 procent i forhold til 2013. Langvarige varetægtsfængslinger er varetægtsfængslinger, der varer mere end 3 måneder inden dom i 1. instans.

Tabel 5 Udvikling i antal varetægtsfængslinger og antal langvarige varetægtsfængslinger

ÅR	SAMLET ANTAL VARETÆGTSFÆNGSLINGER	ANTAL LANGVARIGE VARETÆGTSFÆNGSLINGER	ANDEL LANGVARIGE VARETÆGTSFÆNGSLINGER
2013	5.574	1.489	26,7 PROCENT
2014	5.006	1.385	27,7 PROCENT

Rigsadvokaten fremhæver, at en stigning eller et fald ikke kan vurderes isoleret, og dermed ikke i sig selv vil være et udtryk for en ændret anvendelse af varetægtsfængsling. Andre faktorer vil påvirke antallet og længden af varetægtsfængslingerne, såsom en prioritering af bestemte sagsområder, for eksempel grovere bandekriminalitet. Antallet af langvarige varetægtsfængslinger og den enkelte politikreds andel i varetægtsfængslinger varierer i lighed med andre år ganske betydeligt fra politikreds til politikreds. Ifølge Rigsadvokaten kan dette indicere, at fordelingen af de mere komplicerede sager er ujævnt fordelt.

De forhold, som varetægtsfængslede undergives, er ofte strengere end de forhold, som allerede dømte afsoner under. Det kan for eksempel dreje sig om, at der af efterforskningsmæssige hensyn træffes afgørelse om besøgs- og brevkontrol eller egentlig isolation, men også de faktiske forhold under en varetægt kan nærme sig isolation, hvor hele dage kan tilbringes i cellen, måske kun afbrudt af én times daglig gårdtur. Ofte vil en varetægtsfængslet ikke have lov til at benytte en telefon, selv om varetægtsperioden kan strække sig over mange måneder. Brugen af varetægt kan have meget indgribende konsekvenser for den fængslede familie, jobsituation og hele livssituation.⁴²

CPT har i forlængelse af sit seneste inspektionsbesøg i Danmark i februar 2014 anbefalet, at de danske myndigheder styrker retssikkerhedsgarantierne for varetægtsarrestanter i forbindelse med juridiske restriktioner i kontakten med omverdenen. CPT bemærkede således, at antallet af afgørelser om besøgs- og brevkontrol fortsat er højt. Da besøgs- og brevkontrol kan iværksættes på ethvert tidspunkt under varetægtsfængslingen, herunder i forbindelse med anke af en dom, er der risiko for, at disse restriktioner opretholdes i et uforholdsmæssigt langt tidsrum.⁴³

International og dansk forskning peger endvidere på, at netop varetægtsfængsling og ikke mindst de første uger af en fængslingsperiode er forbundet med særlig risiko og sårbarhed. Et udtryk for dette er den relativt høje frekvens af selvmord under varetægt, som flere studier har identificeret.⁴⁴ Hertil kommer også usikkerheden med hensyn til, hvor længe en varetægtsfængsling kommer til at vare.

Der er afsat 2 mio. kroner i 2013-2016 til at gennemføre en analyse af arresthusene med henblik på en eventuel arresthusreform.⁴⁵

En person, der har været varetægtsfængslet, kan søge erstatning for den derved tilføjede skade, hvis påtalen opgives eller tiltalte frifindes. Erstatningen vil dog kunne nedsættes eller bortfalde, hvis den sigtede har udvist egen skyld, det vil sige ved sine handlinger givet anledning til, at der opstod berettiget mistanke om, at han havde begået noget kriminelt.⁴⁶

En person vil endvidere kunne få erstatning, hvis han har været varetægtsfængslet i et tidsrum, der ikke står i rimeligt forhold til den straf, han efterfølgende bliver idømt. I en dom fra 2009 konkluderede Højesteret, at en person, der havde været varetægtsfængslet i 1 år og 75 dage og efterfølgende blev idømt en straf på 1 års fængsel, ikke havde krav på erstatning, idet der ikke forelå et "klart misforhold".⁴⁷ Rigsadvokaten har efterfølgende anført i en meddelelse, at erstatning som udgangspunkt bør ydes, hvis den anvendte frihedsberøvelse overstiger den idømte fængselsstraf med mere end 15 procent.⁴⁸

Procesbevillingsnævnet har igennem de senere år meddelt tredjeinstansbevillinger i en del sager, som vedrører varetægtsfængsling, og Højesteret har dermed kunnet træffe principielle afgørelser til afklaring af brugen af varetægtsfængsling.⁴⁹

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Rigsadvokaten har fortsat fokus på at:

- længden af varetægtsfængsling reduceres væsentligt, og at brugen af varetægtsfængsling fortsat nedbringes.

Når varetægtsfængsling iværksættes, anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at:

- politi og domstole sikrer overholdelse af proportionalitetsprincippet i forbindelse med afgørelser om besøgs- og brevkontrol gennem en løbende konkret begrundet individuel vurdering
- Kriminalforsorgen sikrer varetægtsfængslede en bedre adgang til meningsfyldt social kontakt og meningsfyldte aktiviteter.

5.2 ISOLATIONSFÆNGSLING

Brugen af isolation i danske fængsler og arresthuse har tidligere været udsat for markant international menneskeretlig kritik. Kritikken har særligt vedrørt isolation under varetægtsfængsling i henhold til retsplejeloven og har figureret som et hovedtema i samtlige CPT's rapporter efter besøg i Danmark.⁵⁰ En af de væsentligste årsager til, at enhver brug af isolation bør være et menneskeretligt opmærksomhedspunkt, er de skadevirkninger, som kan ramme indsatte i isolation.⁵¹

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det faktum, at isolation af frihedsberøvede kan medføre alvorlige skadevirkninger, reflekteres i en lang række menneskeretlige anbefalinger, der enten sigter mod afskaffelse eller stærk begrænsning af forskellige former for isolation. FN's Torturkomité (CAT) har efter besøg i Danmark eksempelvis anbefalet, at brugen af isolation afskaffes, især under varetægtsfængsling, eller at man i det mindste indfører en nøje retlig regulering og domstolsprøvelse af denne praksis.⁵² I 2015 anbefalede CAT blandt andet, at man fuldstændig afskaffede isolation som disciplinær straf og isolation af børn, samt at alle lovlige former for isolation maksimalt bør kunne finde sted i op til 15 dage ad gangen.⁵³ FN's Børnekomité har også anbefalet, at isolation ikke anvendes mod børn, hvilket ikke desto mindre har været praktiseret i Danmark ved flere lejligheder.⁵⁴

I 2009 var ingen mindreårige udsat for isolation under varetægt i henhold til retsplejeloven, mens fire mindreårige blev isolationsfængslet på denne måde i 2008. I 2007 var tallet fem.⁵⁵ I 2010 blev én person varetægtsfængslet i isolation, mens der i perioden 2011-14 ikke skete isolationsvaretægtsfængsling af unge.⁵⁶ Den 14. januar 2016 blev en 15-årig pige varetægtsfængslet i isolation, og pigen sad varetægtsfængslet i isolation i tre uger.⁵⁷ Dertil kommer, at isolation i medfør af straffuldbyrdelsesloven blev anvendt over for børn hele 158 gange i perioden 2009-2013, herunder i form af strafcelle i perioder på op til to uger.⁵⁸

CPT har endvidere udtalt, at isolation kan resultere i umenneskelig og nedværdigende behandling og dermed være i strid med EMRK. CPT har også, ligesom CAT, kritiseret brugen af isolation i flere lande og har anbefalet, at man enten helt afskaffer denne fængslingsform eller begrænser brugen af isolation til ekstraordinære situationer. CPT har også ved flere lejligheder understreget vigtigheden af at sikre isolerede indsatte en højere grad af social kontakt.⁵⁹ Endelig konstaterer EFR, at isolation kun bør benyttes som straf i helt særlige tilfælde og for en bestemt tidsperiode, der bør være så kort som mulig.⁶⁰ Ifølge FN's nye fængselsregler, de såkaldte "Mandela Rules", bør såkaldt "forlænget" eller "langvarig" isolation aldrig finde sted uanset omstændighederne.⁶¹

FN's Menneskerettighedskomité (HRC) har endvidere udtalt, at brugen af langvarig isolation kan udgøre en overtrædelse af artikel 7 i ICCPR om forbud mod tortur.⁶² I en afgørelse fra HRC fandt komitéen, at der var benyttet en isolationspraksis, der overtrådte både artikel 7 og artikel 10 om frihedsberøvelse.⁶³ EMD har behandlet flere sager vedrørende isolation og konstaterer, at total isolation kan ødelægge personligheden og vil udgøre umenneskelig behandling.⁶⁴ EMD har også udtalt, at EMRK artikel 3 om forbud mod tortur ikke kan tolkes som et generelt forbud mod brug af isolation. I en sag mod Danmark, der omhandlede en mere end 11 måneder lang isolation i varetægt, blev Danmark frikendt med dommerstemmerne fire mod tre.⁶⁵ I et antal andre sager om isolation er der faldet dom mod de pågældende stater.⁶⁶

FN's Særlige Rapportør på torturområdet udtalte i 2011 endvidere, at isolation kun bør anvendes i helt særlige tilfælde og altid i så kort tid som muligt. FN-rapportøren anbefalede endvidere, at isolation af mindreårige og personer med psykiske handicap skulle ophøre, ligesom brug af isolation under varetægt som straf eller som pression helt burde afskaffes.⁶⁷

5.2.2 DANSKE FORHOLD

I Danmark anvendes isolation af frihedsberøvede i en række forskellige sammenhænge. Blandt de områder, som kan foranledige menneskeretlig opmærksomhed, er brug af isolationsfængsling under varetægt, isolation som strafcelle, udelukkelse fra fællesskab samt såkaldt frivillig udelukkelse fra fællesskab. Alle er eksempler på isolationspraksis i danske fængsler og arresthuse, som er reguleret af retsplejeloven (såkaldt "isolationsfængsling" under varetægt) eller straffuldbyrdelsesloven. Der skal i det følgende knyttes nogle korte kommentarer til de tre første af disse isolationsformer.

Brugen af isolation under varetægt har været særdeles omfattende i Danmark og har en historie, der går tilbage til 1800-tallet.⁶⁸ Siden 1980'erne er denne praksis ganske gradvist indskrænket, blandt andet som følge af et antal lovændringer.⁶⁹ Fristerne for hvor længe en isolationsfængsling kan udstrækkes varierer fra 14 dage til 6 måneder, afhængigt af lovovertrædelsens karakter.⁷⁰ Dog kan fristerne forlænges ud over seks måneder i sager, som vedrører forsætlige forbrydelser mod statens sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste myndigheder mv. samt i sager om manddrab eller alvorlig narkotikakriminalitet.⁷¹ Hvis den varetægtsfængslede person er under 18 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 4 uger, medmindre sigtelsen vedrører forsætlige forbrydelser mod statens sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste myndigheder mv.

I forhold til det samlede årlige antal varetægtsfængslinger fandt over 40 procent af disse sidst i 1970'erne sted i isolation, mens tallet lå omkring 8-10 procent fra 2001 til 2006. I 2009 oplevede 3,2 procent af alle varetægtsfængslede at blive placeret i isolation – et markant fald fra 5,3 procent i 2008.⁷² I 2010 oplevede 1,9 procent af alle varetægtsfængslede at blive placeret i isolation.⁷³ I 2011 skete der dog en markant stigning i forhold til 2010, idet 2,8 procent af alle varetægtsfængslede blev placeret i isolation. Den gennemsnitlige varighed af isolationen var den samme i 2010 og 2011 (24 dage), men antallet af isolationsfængslinger steg med 46,5 procent fra 127 i 2010 til 186 i 2011.⁷⁴ I 2012 faldt antallet af isolationsfængslede imidlertid igen, da der fandt 132 isolationsfængslinger sted med den samme gennemsnitlige varighed på 24 dage som i 2010 og 2011.⁷⁵ Dette fald er fortsat i 2013 og 2014. I 2013 blev 55 personer isolationsfængslet, svarende til ca. 1 procent af alle varetægtsfængslinger, og i 2014 var de tilsvarende tal henholdsvis 36 personer og 0,7 procent. Den gennemsnitlige varighed lå på henholdsvis 16 og 19 dage.⁷⁶

Samlet set er der dermed tale om en meget positiv udvikling de senere år. Men den fortsatte brug af denne isolationsform lever naturligvis stadig ikke op til konklusionen på den officielle danske 'Isolationsundersøgelse' fra 1997, hvor man "lægeligt og psykologisk" anbefalede, "at man ikke øger belastninger forbundet med varetægtsfængsling ved at anvende isolation".⁷⁷ I den seneste rapport fra 2014 anbefaler CPT endnu en gang, at den danske stat fortsat arbejder med at modvirke skadevirkninger af isolation under varetægt.⁷⁸ Tilsvarende berørte CAT i sin rapport fra 2015 dette område og anbefalede, at Danmark bringer lovgivning og praksis vedrørende isolationsfængsling i overensstemmelse med de menneskeretlige standarder og herunder begrænser mulighederne for at anvende isolation under varetægt.⁷⁹

Der er aktuelt i hvert fald to udestående spørgsmål i forhold til isolation under varetægt. Dels er den lægelige og psykologiske anbefaling, som netop anført, at ophøre med at anvende denne isolationsform. Dels er det naturligvis væsentligt at sikre dem, der stadig isolationsfængsles, mod skadevirkninger, og det er tvivlsomt, om det gøres tilfredsstillende i dag. Varetægtsbekendtgørelsen foreskriver godt nok regler, som pålægger personale i varetægtsinstitutionen løbende at være særligt opmærksom på, om isolerede varetægtsarrestanter har behov for øget personalekontakt med videre.⁸⁰ Men disse regler sikrer ingen deciderede minimumsstandarder for den isolationsfængslede tilgang til meningsfyldt social kontakt ud over, at denne har ret til mindst én times ugentligt besøg.⁸¹

Mens brugen af isolation under varetægt i henhold til retsplejeloven er faldet markant over en årrække, så er billedet mere broget, når man ser på brugen af

isolation i henhold til straffuldbyrdelsesloven i form af strafcelle (isolation som disciplinærstraf) samt udelukkelse fra fællesskab (forebyggende isolation).

Strafcelle er den hårdeste form for disciplinærstraf, som fængselsmyndighederne kan anvende over indsatte, og sanktionen kan anvendes i en periode på op til fire uger. Se nærmere om disciplinærstraffe nedenfor under temaet om disciplinærstraffe over for indsatte.

Udviklingen i brugen af strafcelle i de danske fængsler er foruroligende. Denne form for isolation – det vil sige ubetingede straffcelleanbringelser – blev anvendt 1289 gange i 2001, og anvendelsen af strafcelle er steget støt siden til hele 3044 gange i 2011. Det vil sige langt mere end en fordobling på en 11-årsperiode. I 2012 skete der et mindre fald i forhold til året før, da strafcelle blev anvendt i 2892 tilfælde, men dette tal steg til 2959 i 2013. I 2014 var tallet faldet til 2867 og et yderligere fald til 2579 fandt sted i 2015.⁸² Stigningen siden 2001 er under alle omstændigheder markant og ligger langt over, hvad udviklingen i fangetallet tilsiger. Når det gælder brugen af strafcelle, ligger man endog særdeles langt fra kun at anvende isolation i exceptionelle tilfælde. Brugen er tværtimod omfattende og rutinemæssig. CPT berørte ved deres seneste besøg i Danmark også brugen af strafcelle og anbefalede blandt andet, at reglerne bliver revideret, så strafcelle ikke længere er tilladt i op til 28 dage, men kun i op til 14 dage.⁸³ I 2015 anbefalede CAT kort og godt de danske myndigheder, at man fuldstændig afskaffer brugen af isolation som straf.⁸⁴

Danske fængselsmyndigheder kan også træffe bestemmelse om, at en indsat isoleres ved "udelukkelse fra fællesskab".⁸⁵ Denne foranstaltning anvendes primært som et fremadrettet forebyggende indgreb. Personalet skal også i disse situationer være særligt opmærksomme på indsatte udelukket fra fællesskab, men generelt uden at sikre deciderede minimumsstandarder for adgangen til meningsfyldt social kontakt. Opmærksomheden skal dog først skærpes, når udelukkelsen har varet i mere end 14 dage. Egentlige standarder optræder for voksne indsatte kun efter seks måneders udelukkelse fra fællesskab, hvor der er et krav om tre timers daglig aktivering med personalekontakt.⁸⁶ Forskning peger ikke desto mindre på, at skadevirkninger netop bør søges undgået ved at tilvejebringe tilstrækkelig psykologisk meningsfyldt social kontakt til indsatte i isolation.⁸⁷

Udelukkelse fra fællesskab, som fra 1. april 2012 kun under helt særlige omstændigheder kan overstige tre måneder, blev anvendt 688 gange i 2001 og 741 gange i 2011, mens tallet faldt til 582 i 2012, 546 i 2013, 512 i 2014 og 403 i 2015.⁸⁸ Denne form for isolation anvendes med andre ord regelmæssigt i danske fængsler og arresthuse, men omfanget har dog været nedadgående. Faldet i

2012 – 2015 må betegnes som meget positivt og et sandsynligt udtryk for de nye reglers gennemslag. Siden 2002 har omfanget af forebyggende udelukkelse fra fællesskab ligget mellem 546 og 815 årligt.⁸⁹ Hovedparten af disse har haft en varighed på op til to uger, mens 124 "udelukkelse" havde en varighed af 15-28 dage, og 30 havde en varighed på over 28 dage i 2011.⁹⁰ Også i 2012 havde 30 udelukkelse fra fællesskab en varighed på over 28 dage, mens dette tal i 2013 var 31.⁹¹ I 2014 var dette tal steget til 37 udelukkelse fra fællesskab med en varighed på over 28 dage.⁹² Den øvre tidsmæssige grænse er som udgangspunkt tre måneder – en ændring, der blev gennemført efter indstilling fra en arbejdsgruppe, som i 2010 stillede en række forslag, som sigtede mod at begrænse både længden og brugen af udelukkelse fra fællesskab.⁹³

Ud over de ovennævnte tre former for tvungen isolation, isolationsfængsling under varetægt, isolation som strafcelle og udelukkelse fra fællesskab, kan den indsatte vælge isolation – det vil sige såkaldt frivillig udelukkelse fra fællesskab. Der er tale om en almindelig anvendt indespærringsform. Hele begrebet "frivillig udelukkelse fra fællesskab" er en lidt besynderlig og uheldig konstruktion, da der som regel er tale om, at indsatte vælger isolation af frygt for de mulige konsekvenser ved at omgås med andre indsatte. En stor del af disse "frivillige" isolationer handler med andre ord om, at social kontakt fravælges for at undgå trusler og overgreb.

I Danmark skelner man i statistikken mellem frivillig udelukkelse fra fællesskab med eller uden "mulighed for samvær med medindsatte". Det er på den ene side et positivt udtryk for, at man fra Kriminalforsorgens side gør en indsats for at give en stor gruppe af disse indsatte adgang til andre former for meningsfyldt social kontakt – selv om de er udelukket fra det generelle fællesskab – hvilket for eksempel kan ske ved periodevist cellefællesskab. Det er på den anden side bekymringsvækkende, at en stor gruppe indsatte vælger at gå i såkaldt frivillig isolation.

Hvis man ser på de lukkede fængsler og arresthusene, så havde man 382 tilfælde af frivillig isolation i 2004, hvoraf 198 var uden mulighed for samvær med medindsatte, mens man i 2012 havde 403 tilfælde af frivillig isolation, hvoraf 143 var uden mulighed for samvær med medindsatte.⁹⁴ Dette tal steg i 2013 til 433 tilfælde af frivillig isolation, hvoraf 137 var uden mulighed for samvær med medindsatte.⁹⁵ Igen i 2014 indtraf en stigning med i alt 447 tilfælde af frivillig isolation, hvoraf 161 var uden mulighed for samvær med medindsatte.⁹⁶ Tæller man de åbne fængsler med, bliver billedet ganske anderledes. I 2012 noterede Kriminalforsorgen hele 820 tilfælde af frivillig isolation, hvoraf de 320 var uden mulighed for samvær med medindsatte.⁹⁷ CAT adresserer spørgsmålet om såkaldt frivillig isolation i deres rapport fra 2015 og anbefaler Danmark at

afskaffe denne praksis fuldstændigt og i stedet sørge for, at indsatte der frygter for deres egen sikkerhed, bliver flyttet med det samme.⁹⁸

Samlet set må man konkludere, at der er tale om en både omfangsrig og rutinemæssig brug af isolation.

Fra Kriminalforsorgens side fortæller flere, at stigningen i brugen af strafcelle og den omfattende brug af såkaldt frivillig isolation handler om en gradvis ændring af klientellet i fængslerne, herunder et stigende antal bandemedlemmer. Brugen af isolation som disciplinærstraf er imidlertid også forøget helt bevidst, da der fra politisk side er lovgivet om en intensivering af brugen af disciplinærstraffe.⁹⁹

Det har også vist sig, at man tager straffuldbyrdelseslovens regler om strafcelle og udelukkelse fra fællesskab i regelmæssig brug over for børn i alderen 15-17 år, som havner i Kriminalforsorgens institutioner, hvilket er særdeles bekymringsvækkende, da børn er særligt sårbare og udsatte i en sådan situation. I 2014 kom det således frem, at isolation efter straffuldbyrdelsesloven har været anvendt over for børn 158 gange i perioden 2009-2013, herunder ved brug af strafcelle i perioder på op til to uger.¹⁰⁰ Kun i få af disse tilfælde har børnene haft adgang til væsentlig kontakt med medindsatte. Institut for Menneskerettigheder og Børnerådet rettede på den baggrund i oktober 2014 henvendelse til justitsministeren med et ønske om et forbud mod isolation af børn. Direktoratet for Kriminalforsorgen har efterfølgende instrueret alle landets fængsler og arresthuse om at være særligt opmærksomme på at begrænse anvendelsen af strafcelle over for 15-17-årige.¹⁰¹ Foreløbige tal fra Kriminalforsorgen antyder, at der kunne være sket en ændring på området. I de første tre kvartaler af 2014 blev strafcelle over for unge mellem 15 og 17 år anvendt i 18 tilfælde, mens det i første halvår af 2015 kun skete tre gange.¹⁰²

Endvidere er der særlige regimer eller bygningsmæssige forhold visse steder i Kriminalforsorgens institutioner, som kan resultere i isolationslignende forhold eller regulær isolation af indsatte. Manglen på fælleslokaler i mindre arresthuse kan betyde, at der opstår isolationslignende forhold for de indsatte, der af den ene eller anden årsag ikke har adgang til periodevist cellefællesskab. Endvidere kan særlige regimer som for eksempel i Politigårdens fængsel resultere i isolation af indsatte. Da CPT besøgte Danmark i februar 2014, havde syv af de indsatte i Politigårdens fængsel ikke adgang til cellefællesskab, men sad alene i cellen 22-23 timer i døgnet og havde til og med gårdtur i isolation. CPT anbefalede ikke overraskende, at man sørgede for mere social kontakt – flere timer dagligt – til de berørte.¹⁰³

I øvrigt anbefalede CAT til Danmark i 2015, at alle former for isolation i fængsler maksimalt bør finde sted i en periode på op til 15 dage.¹⁰⁴ Som det fremgår ovenfor, så overtrædes dette rutinemæssigt i den danske kriminalforsorg.

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Kriminalforsorgen indskrænker brugen af alle former for isolation i de danske fængsler
- Kriminalforsorgen sikrer indsatte i isolation tilstrækkelig mulighed for adgang til meningsfuld social kontakt – uanset hvilken form for isolation, der er tale om
- regeringen indfører et forbud mod isolation af børn.

5.3 DISCIPLINÆRSTRAFFE OVER FOR INDSATTE

Ved disciplinærstraf forstås en administrativ reaktion over for en indsat i et fængsel eller arresthus, der har udvist en adfærd, som ikke er tilladt. Disciplinærstraf anses for at være et nødvendigt middel til at opretholde orden og sikkerhed.

Ud over disciplinærstraf er der også mulighed for at anvende en række andre mulige reaktioner på ikke-tilladt eller uønsket adfærd. For eksempel kan der ske overførsel fra åbent til lukket fængsel, den indsatte kan miste sin udgangstilladelse eller blive udelukket fra fællesskab med andre indsatte.

Når indsatte begår egentlige strafbare handlinger – forskelligt fra ordens- og sikkerhedsbrud – i et fængsel, skal det efterforskes og behandles på samme måde, som når personer i det omgivende samfund begår forbrydelser.¹⁰⁵ De straffuldbydende myndigheder skal derfor politianmelde strafbare forhold, som bliver begået af indsatte, med henblik på almindelig strafforfølgning. Se nærmere om dette spørgsmål i statusrapportens delrapport om retten til retfærdig rettergang. I samme delrapport behandles også spørgsmålet, om den samme kriminelle handling kan give anledning til både en disciplinærstraf og en almindelig straf,¹⁰⁶ eller om en sådan praksis er i strid med forbuddet mod dobbelt strafforfølgning.¹⁰⁷

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det fremgår af ICCPR, at alle, der berøves deres frihed, skal behandles human og menneskeligt.¹⁰⁸ FN's Menneskerettighedskommission har i en generel

kommentar til konventionen anført, at fængsling ikke må resultere i tab af rettigheder ud over, hvad der følger naturligt af frihedsberøvelsen.¹⁰⁹

Der foreligger på området flere retningslinjer og anbefalinger fra FN, Europarådet og EU – også kaldet ”soft-law” – som ikke er bindende på samme måde, som konventioner er det.¹¹⁰ I Europarådsregi – og dermed i Danmark – må EFR¹¹¹ betragtes som den mest detaljerede og aktuelle menneskeretlige målestok for frihedsberøvelse af personer, der er varetægtsfængslet, frihedsberøvet efter domfældelse eller af andre grunde er frihedsberøvet i et fængsel. De nugældende EFR blev vedtaget i 2006 og opstiller detaljerede regler for brug af disciplinærstraffe, straffenes art og indhold og for den procedure, som skal følges i disse sager. Der er tale om en opdatering af de tidligere gældende regler på området fra 1987.

Her kan særligt nævnes:

- Disciplinære foranstaltninger skal anvendes som sidste udvej.¹¹²
- Når det er muligt, skal fængselsmyndighederne anvende genoprettelses- og mæglingsprocedurer til at løse stridigheder med og mellem de indsatte.¹¹³
- Det skal fastsættes i national lovgivning, hvilke handlinger eller undladelser fra de indsatte side der udgør disciplinære forseelser.¹¹⁴
- Det skal fastsættes i national lovgivning, hvorledes adgangen til anke er, og hvem der er ankeinstans.¹¹⁵
- Enhver påstand om en indsats’ overtrædelse af de disciplinære regler skal straks indberettes til den kompetente myndighed, som uden unødigt ophold skal undersøge sagen.¹¹⁶
- Indsatte, der anklages for disciplinære forseelser, skal:
 - a. underrettes omgående på et sprog, som de forstår, og detaljeret om arten af anklagerne mod dem
 - b. have tilstrækkelig tid og de nødvendige faciliteter til at forberede deres forsvar
 - c. have ret til at forsvare sig, enten selv eller med juridisk bistand, hvis dette er nødvendigt for at sikre, at retfærdigheden kan ske fyldest
 - d. have ret til at kræve vidner indkaldt og afhøre dem eller få dem afhørt på deres vegne
 - e. få gratis bistand fra en tolk, hvis de ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes ved forhøret.¹¹⁷
- Isolation må kun ikendes som straf i ganske særlige tilfælde og kun for et bestemt tidsrum, som skal være så kort som muligt.¹¹⁸
- Sikringsmidler må aldrig anvendes som straf.¹¹⁹

- En indsat, som er fundet skyldig i en disciplinær forseelse, skal kunne indbringe afgørelsen for en kompetent og uafhængig højere myndighed.¹²⁰

Der henvises samtidig til bemærkningerne til EFR.¹²¹

FN's Særlige Rapportør på torturområdet udtalte i 2011, at isolation kun bør anvendes i helt særlige tilfælde og altid i så kort tid som muligt. FN-rapportøren anbefalede endvidere, at isolation af mindreårige og personer med psykiske handicap skulle ophøre, ligesom brug af isolation under varetægt, som straf eller som pression, helt burde afskaffes.¹²²

CPT har i forlængelse af sit seneste inspektionsbesøg i Danmark i februar 2014 anbefalet, at straffuldbyrdelsesloven ændres, således at en disciplinærstraf højst kan idømmes for en periode af 14 dage. CPT anbefalede også, at der indføres et forbud mod flere på hinanden følgende disciplinærstraffe, der resulterer i en uafbrudt isolationsfængsling, der overstiger den tilladte maksimumperiode.¹²³ Endelig bemærkede CPT – også under afsnittet om disciplinærstraffe – at enhver overtrædelse ("any offence") begået af en indsat, som kan udløse alvorligere sanktioner, skal behandles i det strafferetlige system.¹²⁴ Det må forstås således, at EMRK artikel 6's retssikkerhedsgarantier skal iagttages i disse sager, herunder kravet om en uafhængig domstol, uskyldsformodningen og ligestilling mellem forsvar og anklagemyndighed.

Som opfølgning på eksaminationen af Danmark i efteråret 2015 anbefalede CAT, at Danmark afskaffer brugen af isolation som straf.¹²⁵

I januar 2016 blev Danmark eksamineret af FN's Menneskerettighedsråd i den såkaldte Universelle Periodiske Bedømmelse. Danmark modtog 199 anbefalinger, og flere anbefalede, at brugen af isolation ophæves i forhold til børn.¹²⁶

5.3.2 DANSKE FORHOLD

Disciplinære straffe – som kan anvendes ved adfærd, der udgør ordens- eller sikkerhedsbrud – er begrundet i hensynet til repression samt general- og specialprævention.¹²⁷

Efter dansk ret kan disciplinærstraf bestå i en advarsel, bøde (inddragelse af vederlag for beskæftigelse) eller strafcelle (betinget eller ubetinget).¹²⁸ En bøde må maksimalt svare til en ugeløn (grundlønnen er omkring 9 kroner i timen), og maksimumlængden for anbringelse i strafcelle er fire uger. Strafcelle bruges ved grovere forseelser som for eksempel undvigelse, indsmugling af narko, vold og

trusler eller groft hærværk. Strafcelle medfører, at personen udelukkes fra fællesskabet (isoleres) i et nærmere fastsat tidsrum.

Kompetencen til at pålægge disciplinærstraffe er placeret hos fængslets leder eller den, som fængselslederen har bemyndiget som forhørsleder. Forhørslederen fungerer dermed som både anklager og dommer – dette kaldes også en inkvisitorisk proces.¹²⁹

For at sikre Danmarks efterlevelse af EFR blev straffuldbyrdelsesloven i 2006 ændret, således at der er et absolut krav om kønsfællesskab ved visitation. Justitsministeriet anførte, at EFR ville kunne medføre behov for visse ændringer i de administrative forskrifter, der er udstedt i medfør af straffuldbyrdelsesloven.¹³⁰ De danske regler og forskrifter på området blev efterfølgende gennemgået af Direktoratet for Kriminalforsorgen for at sikre overensstemmelse med EFR. Gennemgangen medførte to mindre ændringer af de administrative regler.¹³¹

Der har været rejst spørgsmål med hensyn til, om Danmark opfylder kravene ifølge EFR, herunder om Danmark opfylder kravet om klageadgang til "en uafhængig myndighed".¹³² FN's Særlige Rapportør på torturområdet har i 2012 opfordret de nationale myndigheder til at sikre, at frihedsberøvede personer, som isolationsfængsles, sikres en reel mulighed for at få efterprøvet både valget af isolationsfængsel og grundlaget for isolationsfængsling ved de nationale domstole. Dette kræver ifølge den særlige rapportør en ret til at appellere alle endelige afgørelser fra fængselsmyndighederne og administrative organer til et uafhængigt juridisk organ med mulighed for at få efterprøvet både valget af isolationsfængsel og grundlaget herfor.¹³³

I Danmark er der efter straffuldbyrdelsesloven en almindelig administrativ klageadgang til justitsministeren (Direktoratet for Kriminalforsorgen).¹³⁴ Der kan herudover klages til Folketingets Ombudsmand, og sagen kan indbringes for domstolene efter grundlovens § 63. Prøvelsen efter grundlovens § 63 vedrører kun legalitetskontrol – det vil sige, at domstolen prøver retsgrundlaget, om myndigheden har kompetence, og om formelle forskrifter er iagttaget – men domstolen foretager ikke en prøvelse af det skøn, som er udøvet af den administrative myndighed.¹³⁵ For så vidt angår klageadgangen til Ombudsmanden, skal det bemærkes, at Ombudsmanden selv afgør, om en klage giver anledning til behandling, ligesom Ombudsmanden ikke kan omgøre afgørelser eller tilkende erstatning ved ulovlige indgreb. Ombudsmanden kan alene udtale kritik, afgive henstillinger med videre til den relevante myndighed.¹³⁶

For visse mere indgribende afgørelser er der adgang til en udvidet domstolsprøvelse – i forhold til grundlovens § 63 – herunder i tilfælde, hvor der pålægges en disciplinærstraf af strafcelle i mere end syv dage.¹³⁷

Kriminalforsorgen er blevet omorganiseret med henblik på en mere effektiv opgaveløsning.¹³⁸ Ændringerne er trådt i kraft med virkning fra den 6. maj 2015.¹³⁹ Omorganiseringen har medført, at der er blevet etableret et antal nye regionale myndigheder i form af fire såkaldte kriminalforsorgsområder for Hovedstaden, Sjælland, Syddanmark og Midt- og Nordjylland. Kriminalforsorgsområderne udgøres af et områdekontor og de institutioner, som geografisk er placeret i området.¹⁴⁰ Kriminalforsorgsområdet har kompetence til at træffe afgørelse på en række nærmere bestemte områder, som tidligere hørte under direktoratet. I forbindelse med indførslen af den nye struktur blev klageadgangen for indsatte beskåret, idet afgørelser, truffet af en myndighed inden for kriminalforsorgen, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed, medmindre der er fastsat særlige regler herfor.¹⁴¹ Før ændringen kunne indsatte klage over disciplinærstraffe som bøder og advarsler til fængselsledelsen og herefter til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Efter ændringen er det kun afgørelser om strafcelle/forhørs celle, som kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen, mens der ikke længere kan klages over advarsler og bøder.¹⁴²

Afgørelser om advarsler og bøder træffes af kriminalforsorgsområdet.¹⁴³ Betegnelsen "kriminalforsorgsområdet" indikerer ikke, på hvilket niveau en afgørelse træffes. Området dækker i princippet alle ansatte lige fra direktøren for området til yngste fængselsbetjent. Instituttet er bekendt med, at det i praksis er reguleret i Kriminalforsorgens såkaldte "kompetencekatalog", hvilket niveau afgørelseskompetencen ligger på i de enkelte sager. Afgørelser om advarsler og bøder træffes således for eksempel af fængselsbetjente uden at skulle vurderes af andre. Kompetencekataloget har karakter af et cirkulære eller en generel instruks, men er på trods heraf ikke offentligt tilgængeligt.

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.3.1 om den menneskeretlige beskyttelse fremgår det af EFR, at en indsat, som er fundet skyldig i en disciplinær forseelse, skal kunne indbringe afgørelsen for en kompetent og uafhængig højere myndighed.¹⁴⁴

Denne fængselsregel opfyldes ikke fuldt ud, efter at advarsler og bøder ikke kan påklages, og det er instituttets anbefaling, at indsatte får mulighed for at kunne klage over ikendte advarsler og bøder. Anbefalingen er begrundet i retssikkerhedshensyn, som vejer særligt tungt, fordi disse afgørelser indgår i vurderingen af udgang og prøveløsladelse.

Indsatte kan heller ikke længere klage til direktoratet over at blive nægtet prøveløsladelse, før der er afsonet to tredjedele af straffen. Det bliver derfor sværere at opnå prøveløsladelse, når halvdelen af straffen er udstået.

Justitsministeren har i begyndelsen af marts 2016 præsenteret 21 tiltag, der skal begrænse antallet af mobiltelefoner i fængslerne.¹⁴⁵ Gennemførelsen af nogle af tiltagene vil øge brugen af isolation, for eksempel indeholder et af initiativerne en tredobling af disciplinærstraffen i førstegangstilfælde fra fem til 15 dages strafcelle.

Som det fremgår af tabel 4.2, er anvendelsen af disciplinære straffe i danske fængsler steget igennem den senere årrække. Dog kan der konstateres et fald i 2012 inden for alle former for disciplinærstraffe, en lille stigning i anvendelsen af ubetinget og betinget strafcelle i 2013 samt et fald inden for alle former for disciplinærstraffe i 2014.

Tabel 6 Disciplinærstraffe. Antal, straffens art samt dagligt belæg¹⁴⁶

	Ubetinget strafcelle	Betinget strafcelle	Bøde	I alt	Dagligt belæg
2014	2.867	2.311	10.691	15.869	3.784,4
2013	2.959	2.417	11.181	16.557	4.007,8
2012	2.892	2.261	11.353	16.506	3.983,7
2011	3.044	2.445	12.963	18.452	4.037,3
2010	2.849	2.323	12.270	17.442	3.965,4
2009	2.677	2.351	11.993	17.021	3.714,9
2008	2.421	2.088	10.777	15.286	3.529,9
2007	2.569	2.048	10.240	14.857	3.645,7
2006	2.574	2.113	10.710	15.397	3.931,8
2005	2.667	2.297	11.205	16.169	4.040,8
2004	2.023	1.003	8.935	11.961	3.766,8
2003	1.643	314	8.584	10.541	3.641,1
2002	1.462	264	7.481	9.207	3.434,9

Ved brug af tallene i statistikken skal det bemærkes, at de årlige ændringer i antallet af indsatte alt andet lige også vil medføre ændringer i antallet af disciplinære sanktioner. Samtidig er antallet af disciplinære straffe naturligvis også afhængigt af den opførsel, som fangerne udviser. Et "hårdere" klientel vil ofte betyde en forøgelse af brugen af disciplinære sanktioner.

Når tallene for perioden 2002-2013 forsøges sammenholdt, skal der derfor tages hensyn til, at det daglige belæg er steget med omkring 16,5 procent, mens belæg er faldet i 2014.

Det kan imidlertid konstateres, at der i perioden – også når der korrigeres for stigningen i antallet af indsatte – er tale om en ganske betydelig stigning i brugen af samtlige typer af disciplinærstraffe, men at stigningen er mest markant ved brugen af strafcelle, herunder særligt brugen af betinget strafcelle.

Særligt den udbredte brug af strafcelle, såvel ubetinget som betinget, giver anledning til bekymring. Institut for Menneskerettigheder har tidligere anbefalet at indskrænke brugen af isolation i de danske fængsler, især for så vidt angår brugen af isolation som disciplinærstraf samt forebyggende isolation.¹⁴⁷ I Sverige og Norge kan isolation ikke anvendes som disciplinærstraf, og i Finland og Island kan isolation højst anvendes i henholdsvis 14 og 15 dage.

Ved vurderingen af den danske stigning i brugen af samtlige disciplinærstraffe bør det også indgå, at disciplinære foranstaltninger efter EFR skal anvendes som sidste udvej.¹⁴⁸

Instituttet har tidligere anbefalet, at disciplinærstraffeprocessen og indsattes klageadgang efter EMRK artikel 13 overvejes underkastet en menneskeretlig analyse og mulig revision.¹⁴⁹

Udelukkelse fra fællesskab

Danske fængselsmyndigheder kan træffe bestemmelse om, at en indsat isoleres ved "udelukkelse fra fællesskab".¹⁵⁰ Denne foranstaltning anvendes primært som et fremadrettet forebyggende indgreb og adskiller sig dermed fra disciplinærstraffen, som er straf for en begået handling. Afgørelser om udelukkelse fra fællesskab er undtaget fra partsaktindsigt og skal ikke begrundes.¹⁵¹ Der er imidlertid ikke en ganske klar skillelinje mellem disse to former for indgreb, som begge indebærer isolation. Det fremgår da også af en rapport fra 2010, at der i praksis kan være en risiko for, at foranstaltningen "udelukkelse fra fællesskab" anvendes i situationer, hvor ikendelse af disciplinærstraf havde været den korrekte sanktion.¹⁵²

Der er forskel på såvel sanktionens karakter som på klageadgangen for disse to former for isolation, herunder kan disciplinærstraffe på mere end syv dages strafcelle prøves ved domstolene.¹⁵³ Klage over en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab kan indbringes for Kriminalforsorgen i de tilfælde, hvor udelukkelsen gælder i op til tre måneder. I tilfælde, hvor der foreligger "helt særlige omstændigheder", kan Kriminalforsorgen træffe bestemmelse om udelukkelse for en længere periode end tre måneder. Denne beslutning kan imidlertid ikke

indbringes for nogen administrative myndigheder. En klage må derfor indbringes for Folketingets Ombudsmand eller i medfør af grundlovens § 63 indbringes for domstolene, der ikke kan prøve myndighedens skøn.¹⁵⁴

Hvis der ikke benyttes den rette sanktionsbeskrivelse, kan det betyde, at den indsatte fratages en adgang til at indbringe en administrativ sanktion for domstolene. Kriminalforsorgen har i en besvarelse til Institut for Menneskerettigheder vedrørende en anbefaling fra 'Status 2013' om at indskærpe korrekt brug af disciplinærstraffe anført, at der efter indførslen af nye regler i 2012 har været et sådant fokus på korrekt brug af reglerne, at der ikke er behov for en indskærpelse af, at udelukkelse fra fællesskab ikke må anvendes pønt.¹⁵⁵

Det er fastslået i flere EMD-domme, at indsatte har ret til en begrundelse for afgørelser om isolationsfængsling, herunder i sager, som vedrørte udelukkelse fra fællesskab.¹⁵⁶ Justitsministeriet har tilkendegivet, at der i samarbejde med Kriminalforsorgen vil blive foretaget en nærmere analyse af EMD's praksis, herunder dommen i sagen Onoufriou mod Cypern i forhold til begrundelseskravet i disse sager.¹⁵⁷ Justitsministeriets efterfølgende analyse konkluderer, at de danske regler om begrænset begrundelsespligt i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og den måde, reglerne administreres på i praksis, er forenelig med EMRK artikel 3.¹⁵⁸

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- regeringen tager initiativ til at ændre reglerne, så brugen af strafcelle begrænses til en periode på højst 15 dage
- regeringen forbyder anvendelsen af strafcelle eller andre former for isolation over for børn og unge
- Direktoratet for Kriminalforsorgen offentliggør de regler, som regulerer afgørelseskompetencen for sagers behandling i kriminalforsorgsområderne, herunder det såkaldte kompetencekatalog
- Justitsministeriet tager initiativ til at ændre reglerne, så indsatte igen får mulighed for at kunne klage over ikendte advarsler og bøder til en højere myndighed

- Kriminalforsorgens administrative regler for normalreaktioner ved typiske disciplinærforsøelser gennemgås med henblik på at nedsætte brugen af og varigheden af strafcelle.

5.4 VOLD OG TRUSLER I FÆNGSLERNE

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det er ikke foreneligt med de menneskeretlige standarder, hvis indsatte, ansatte eller besøgende i fængslerne i stort omfang udsættes for vold og trusler om vold. Når det gælder de indsatte, så konstaterer ICCPR helt grundlæggende, at alle, der berøves deres frihed, skal behandles humant og med respekt for menneskets naturlige værdighed. EFR fastslår endvidere, at der alle steder, hvor personer er frihedsberøvet, skal være "fastsat forholdsregler for at sikre indsatte, fængselspersonalet og alle besøgende og for at minimere risikoen for vold og andre begivenheder, der kan true den personlige sikkerhed".¹⁵⁹ Samtidig bestemmes det, at der skal træffes enhver mulig foranstaltning for, at alle indsatte i sikkerhed kan deltage fuldt ud i de daglige aktiviteter, ligesom det skal være muligt for indsatte at få kontakt med personalet til enhver tid, også om natten.¹⁶⁰

CPT forklarer i sine standarder, hvordan for eksempel overbelæg kan være med til at øge risikoen for voldelig adfærd i fængsler.¹⁶¹ Det gøres ligeledes klart, at det er en del af personalets ansvar at beskytte indsatte mod overgreb fra andre indsatte. Ifølge CPT kræver dette for eksempel "gode relationer mellem personale og indsatte", hvilket blandt andet forudsætter, at personalet har gode "interpersonelle kommunikationsevner" og desuden har fuld støtte fra ledelsen i deres arbejde med at etablere et sikkert miljø. CPT fremhæver også, at problemer med vold og trusler i fængsler ofte løses ved at isolere enkelte indsatte fra andre fængslede, hvilket de pågældende kan betale en høj pris for i form af begrænset adgang til meningsfyldte aktiviteter. Endvidere konstateres det, at fanger mistænkt eller dømt for seksualforbrydelser har en særligt høj risiko for at blive udsat for overgreb fra andre fanger.¹⁶²

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Kriminalforsorgen noterede i 2011 i alt 331 episoder, hvor indsatte havde været udsat for vold og trusler begået af andre indsatte, hvilket er en anseelig stigning i forhold til 159 registrerede episoder i 2005.¹⁶³ I 70 af de registrerede tilfælde i 2011 var der tale om slag, der havde efterladt blå mærker, mens der i 77 tilfælde var tale om slag, der havde medført deciderede sår eller kvæstelser. I 24 tilfælde var offeret blevet stukket, skudt eller angrebet med våben. I 2005 var de tilsvarende tal i de tre nævnte kategorier 22, 34 og 5.¹⁶⁴ Der er med andre ord sket knap en tredobling i de registrerede tilfælde af grov vold mod indsatte i

perioden inden for de pågældende kategorier. I 2012 faldt antallet af episoder, hvor indsatte havde været udsat for vold og trusler begået af andre indsatte til i alt 295, men tallet steg igen til 316 tilfælde i 2013.¹⁶⁵ I 2014 var tallet steget mærkbart til 367 tilfælde.¹⁶⁶ Der er således tale om mere end en fordobling i forhold til 2005 og dermed en udvikling, der langt overstiger udviklingen i fangeantallet i samme periode. I 2015 angiver foreløbige tal et mindre fald til 321 episoder af vold og trusler mellem indsatte – et niveau der stadig er langt højere end 2005 niveauet og sandsynligvis først og fremmest kan forklares ved faldet i fangebefolkningen i samme periode.¹⁶⁷ CPT hæftede sig ved deres seneste besøg i Danmark særligt ved problemer med vold mellem indsatte i Ringe Statsfængsel og anbefalede iværksættelse af en ny strategi for at bekæmpe disse problemer.¹⁶⁸

De af Kriminalforsorgen registrerede tilfælde af vold og trusler med videre mod ansatte talte 327 episoder i 2011, hvoraf 202 vedrørte trusler, 14 vedrørte vold, 108 vold og trusler og 3 hærværk. Der var tale om et væsentligt fald i forhold til 2010, hvor der registreredes 487 tilfælde af vold og trusler med videre.¹⁶⁹ Siden er tallet imidlertid steget igen, og i 2012 registreredes 370 tilfælde af vold og trusler med videre mod ansatte, og i 2013 drejede det sig om hele 457 tilfælde.¹⁷⁰ Dette tal er steget markant igen i 2014, hvor der registreredes 555 tilfælde af vold og trusler med videre mod ansatte.¹⁷¹

Stigningen er bekymrende både for så vidt angår vold og trusler mellem indsatte og mellem indsatte og personale. Ikke desto mindre peger forskning på, at omfanget af vold og trusler mod indsatte muligvis er langt højere, end hvad der fremgår af Kriminalforsorgens egen statistik. I en spørgeskemaundersøgelse fra 2008 med over 600 respondenter i fængslerne svarede 42 procent af alle adspurgte fanger, at de havde været udsat for trusler om vold, mens 23 procent rapporterede, at de havde været udsat for vold fra medindsatte en eller flere gange i løbet af afsoningen.¹⁷² Disse tal er ikke umiddelbart sammenlignelige med Kriminalforsorgens egen statistik, da sidstnævnte dækker kalenderår og ikke hele afsoningsforløb, men de tyder under alle omstændigheder på, at der kan være "et højt mørketal" i forhold til opgørelserne af vold og trusler i Kriminalforsorgens institutioner.¹⁷³ Dette er blevet sandsynliggjort af Kriminalforsorgens brugerundersøgelse, der blev foretaget i 2013. Heraf fremgik det blandt andet, at 27 procent af de adspurgte enten "sjældent", "nogle gange" eller "ofte" havde været udsat for trusler fra medindsatte, mens hele 17 procent svarede, at de enten "sjældent", "nogle gange" eller "ofte" havde været udsat for vold.¹⁷⁴

Hertil kommer, at omfanget af såkaldt frivillig udelukkelse fra fællesskab giver anledning til bekymring i denne sammenhæng. I 2012 kunne Kriminalforsorgen

således optælle hele 820 tilfælde af frivillig isolation.¹⁷⁵ I Kriminalforsorgens trykte statistikberetning optælles den frivillige udelukkelse fra fællesskab kun for de lukkede fængsler og arresthusene (og ikke for de åbne fængsler), og her var tallet 447 i 2014, 433 i 2013 og 403 i 2012.¹⁷⁶ Det er alment kendt, at den normale årsag til at vælge "frivillig udelukkelse fra fællesskab" er frygt for vold og trusler fra medindsatte. Hvis man sammenholder dette med den ovennævnte markante stigning i grov vold mod indsatte begået af andre indsatte, tegner der sig med andre ord en bekymringsvækkende tendens.

Hvor galt det kan gå, kan for eksempel illustreres med en hændelse i Arresthuset i Århus i november 2011, hvor en varetægtsfængslet mand blev udsat for grov vold igennem en 45 minutter lang gårdtur. Den pågældende blev under gårdturen først "nikket en skalle og blev i de efterfølgende cirka 45 minutter slået, sparket og tvunget til at spise 15-20 cigaretskodder", uden at personale i arresten greb ind. Først efter gårdturen blev personalet opmærksom på overgrebene, da de kunne observere "tydelige skader i ansigtet" på den varetægtsfængslede.¹⁷⁷

I Kriminalforsorgen har man løbende fokus på problemer med vold blandt indsatte og arbejder i den sammenhæng ikke mindst med den "dynamiske sikkerhed", som det blandt andet beskrives i Kriminalforsorgens Principprogram og Kriminalforsorgens vision. Men som illustreret ovenfor og af de aktuelle tal så kan dette arbejde naturligvis blive udfordret. Justitsministeriet fremhæver blandt andet de "senere års eskalering af stridighederne mellem forskellige rocker- og bandegrupperinger" samt "et højt belæg" som faktorer, der har haft en afsmittende effekt på de sikkerhedsmæssige forhold i institutionerne.¹⁷⁸

Som påpeget af CPT er der under alle omstændigheder en fare for, at forsøg på at begrænse vold og trusler ofte fører til betydelige indgreb og begrænsninger i de fængslede muligheder og vilkår, som det for eksempel er tilfældet, når indsatte vælger frivillig isolation (udelukkelse fra fællesskab) for at undgå trusler og overgreb.¹⁷⁹ En løsning, der kan være decideret sundhedsskadelig for de pågældende, på grund af isolationsfængslingens veldokumenterede skadevirkninger.

CPT noterede i forbindelse med sit besøg i Danmark 2014 desuden, at fængslets sundhedspersonale kan yde et vigtigt bidrag til at forebygge mishandling af indsatte ved en systematisk optegnelse af skader i forhold til såvel ny-indsatte som voldelige forhold, begået i fængsler.¹⁸⁰ CPT anbefalede, at de eksisterende procedurer på området gennemgås og revideres med henblik på at sikre, at sager om mulig mishandling straks og systematisk bliver videregivet til tilsynsmyndigheden, uanset hvad ofret for et muligt overgreb ønsker. Dette ville

kunne være med til at formindske det mørketal, der som ovenfor nævnt er på dette område.

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Kriminalforsorgen:

- gennemfører en grundig undersøgelse af omfanget og karakteren af vold og trusler i Kriminalforsorgens institutioner med henblik på senere forebyggende tiltag
- gennemgår eksisterende procedurer på området med henblik på at sikre en systematisk og umiddelbar opfølgning på overgreb på fanger.

5.5 FRIHEDSBERØVELSE AF PSYKISK SYGE KRIMINELLE

5.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ud over de almindelige regler om frihedsberøvelse, som er beskrevet i afsnit 2, findes en række bestemmelser i internationale menneskerettigheder, som har særlig relevans for frihedsberøvelse af psykisk syge.

Det drejer sig først og fremmest om FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), hvor artikel 14 handler om frihed og personlig sikkerhed for personer med handicap. Handicapkonventionen har i artikel 1 en bred definition af handicap, hvorefter personer med længerevarende funktionsnedsættelser, som i samspil med samfundsskabte barrierer kan blive hindret i fuld deltagelse i samfundslivet, anses at have et handicap. Personer med længerevarende psykisk sygdom anses således for at have et handicap i konventionens forstand. FN's komité om rettigheder for personer med handicap (Handicapkomitéen) omtaler personer med psykisk sygdom som personer med psykosocialt handicap for at understrege, at deres begrænsede muligheder skyldes en kombination af sygdom og samfundsskabte barrierer. Begrebet er imidlertid ikke udbredt i dansk terminologi. For at undgå misforståelser og uoverensstemmelser anvendes i denne statusrapport den sædvanlige betegnelse i Danmark: psykisk syge.

Handicapkonventionen bygger på principper om ligebehandling, selvbestemmelse og fokus på samfundsskabte barrierer. Det følger af ordlyden af artikel 14, at "eksistensen af et handicap i intet tilfælde kan berettige en frihedsberøvelse". Denne sætning er blevet fortolket vidtgående af blandt andet Handicapkomitéen som et forbud mod særlig lempelig adgang til at frihedsberøve psykisk syge personer i særlove om tvang i psykiatrien.

EMRK indeholder en særbestemmelse om frihedsberøvelse af psykisk syge, hvorefter "forvaring af [...] personer, der er mentalt abnorme", er tilladt, når frihedsberøvelsen er nødvendig og har hjemmel i lov. Konventionen stammer fra 1950, hvilket sproget bærer tydeligt præg af. EMD har i sin praksis ladet sig påvirke af Handicapkonventionen og har nu i flere domme fastslået, at staterne, når de frihedsberøver, har pligt til at sikre tilpasning i rimeligt omfang for de særlige behov, som følger af et handicap.¹⁸¹ EMD har ikke sat spørgsmålstegn ved, om frihedsberøvelse af psykisk syge, når de udgør en fare for sig selv eller andre, kan være lovlig.

Det må dog understreges, at udviklingen på dette område har været betydelig efter FN's Handicapkonventions vedtagelse, og at mange soft-law-instrumenter derfor kan være forældede. Europarådet har i 2004 vedtaget en anbefaling om beskyttelse af personer med sindslidelser.¹⁸² Af anbefalingen fremgår det blandt andet, at hvis en person har en adfærd, som stærkt antyder en psykisk sygdom, skal vedkommende have ret til en bistandsperson, ligesom der straks ("promptly") skal gennemføres en undersøgelse med henblik på at konstatere behov for lægehjælp, om personen kan deltage i afhøring, og om personen trygt kan anbringes på ikke-psykiatriske institutioner. Endvidere skal der være adgang til regelmæssig domstolsprøvelse af en idømt foranstaltning. I tilknytning til anbefalingen er vedtaget en ganske omfattende monitoreringsvejledning.¹⁸³

Også i Europarådsregi bestemmer De Europæiske Fængselsregler (EFR), at personer, der lider af en psykisk sygdom, og hvis psykiske helbredstilstand er uforenelig med tilbageholdelse i et fængsel, bør tilbageholdes i en institution, der er særligt indrettet til formålet.¹⁸⁴ Hvis personen alligevel undtagelsesvist tilbageholdes i et fængsel, skal der være særlige regler, der tager hensyn til dennes status og behov. Endvidere skal fængslets læger have særligt fokus på forebyggelse af selvmord og indberette til fængslets leder, når en indsats fysiske eller psykiske helbred skønnes at blive alvorligt truet ved fortsat ophold i fængslet. Inden for FN-systemet er FN-principperne fra 1991 til beskyttelse af personer med psykiske lidelser og til forbedring af det psykiatriske behandlingssystem vedtaget.¹⁸⁵

5.5.2 DANSKE FORHOLD

5.5.2.1 Behandlingsdomme

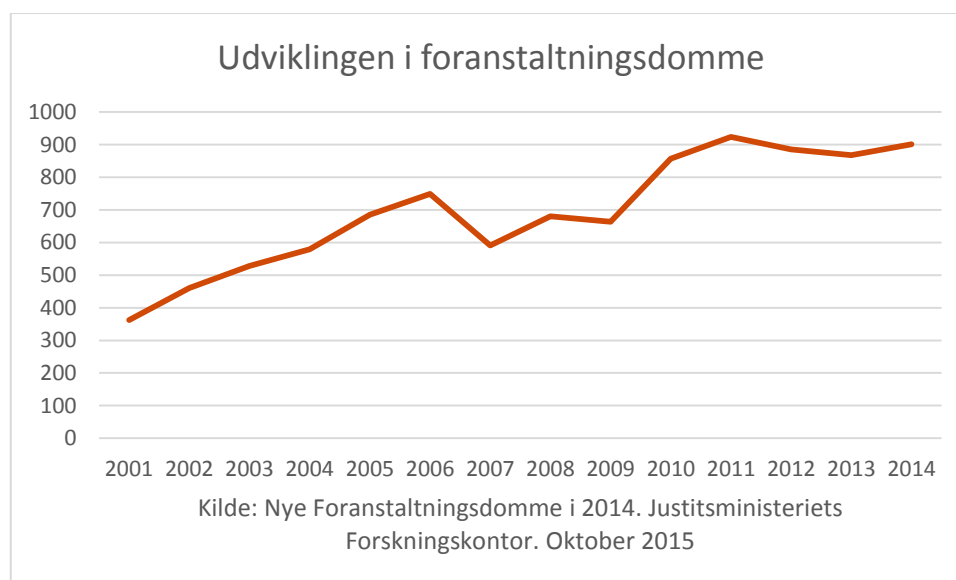
Personer, som har begået kriminalitet, men var utilregnelige i gerningsøjeblikket på grund af sindssygdom eller svær mental retardering, er efter straffelovens ordlyd "straffri". De bliver derfor ikke idømt fængselsstraf eller bøde, men kan blive idømt særforanstaltninger i stedet for almindelig straf.¹⁸⁶ Disse særforanstaltninger kan være dom til anbringelse, behandling i psykiatrisk

afdeling eller ambulat behandling. Personer med en psykisk sygdom kan tillige blive frihedsberøvet og underlagt behandling efter reglerne i psykiatriloven, der imidlertid ikke har nogen sammenhæng med begået kriminalitet. Reglerne herom behandles derfor i delrapporten om handicap.

En dom til anbringelse på en (rets)psykiatrisk afdeling, herunder en af Danmarks bedst sikrede institutioner, Sikringsafdelingen, medfører, at den pågældende kun kan udskrives efter rettens godkendelse. Normalt bliver en anbringelsesdom senere ændret til en behandlingsdom med tilsyn af Kriminalforsorgen i Frihed.¹⁸⁷ Kriminalforsorgen i Frihed hører under Kriminalforsorgen og har blandt andet ansvaret for tilsyn og kontakt med Kriminalforsorgens dømte uden for fængsler og arrester. En dom til behandling på psykiatrisk afdeling indebærer, at den dømte som udgangspunkt indlægges på en psykiatrisk afdeling, men herefter kan udskrives og genindlægges administrativt. De fleste behandlingsdomme gælder i fem år eller uden tidsbegrænsning.

Justitsministeriets rapport fra 2015 om foranstaltningsdomme viser, at der fortsat er en betydelig vækst i antallet af behandlingsdomme, selv om væksten ikke har været konstant.¹⁸⁸ Udviklingen i behandlingsdomme for perioden 2001-2014 fremgår af nedenstående figur.

Tabel 7 Udvikling i foranstaltningsdomme



Flere rapporter fra Justitsministeriets Forskningskontor viser, at væksten i antallet af behandlingsdomme først og fremmest beror på en stigning i sager vedrørende vold, herunder særligt vold eller trusler mod offentligt ansatte.¹⁸⁹

En faglig ekspertgruppe under Sundheds- og Ældreministeriet har i en rapport fra december 2015 forsøgt at kortlægge de mulige årsager til udviklingen i antallet af retspsykiatriske patienter.¹⁹⁰ Rapporten konkluderer, at der ikke er enkelte, klare årsager til stigningen i antallet af foranstaltningsdomme. Dog kan det konstateres, at stigningen primært kan forklares af en stigning i antallet af foranstaltningsdomme for mindre alvorlige personfarlige hændelser, det vil sige primært simpel vold eller vold og trusler mod offentligt ansatte.

Efter straffelovens §§ 68 og 69 kan retten træffe bestemmelse om anvendelse af foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser, herunder særligt psykiatrisk behandling. Lovgivningen er således primært styret af hensyn til fareafværgelse (faren for recidiv). Der er et krav om proportionalitet mellem risikoen for ny kriminalitet (herunder kriminalitetens grovhed) og foranstaltningens art og længde.¹⁹¹ Derimod er der ikke et krav om proportionalitet mellem den faktisk begåede kriminalitet og foranstaltningens art og længde.¹⁹²

I retspraksis er billedet delt. Domstolene har således i flere afgørelser lagt afgørende vægt på risikoen for recidiv og ved flere lejligheder udtalt, at de iværksatte foranstaltninger ikke kunne anses for at være uproportionale, heller ikke selv om foranstaltningen havde været længere end den straf, den pågældende måtte antages at være blevet idømt, hvis han ikke var blevet frifundet som følge af psykisk sygdom.¹⁹³

I andre tilfælde har domstolene ophævet den idømte foranstaltning alene under henvisning til, at den idømte foranstaltning har været opretholdt i et tidsrum, der stod i åbenbart misforhold til længden af den straf, som den begåede kriminalitet måtte antages at kunne have udløst.¹⁹⁴ I endnu to andre sager synes domstolene også at have lagt afgørende vægt på kriminalitetens art og grovhed, idet de her valgte at anbringe personerne – der var idømt langvarige frihedsstraffe for alvorlig kriminalitet – på et hospital for sindslidende, selv om Retslægerådet i begge sager havde peget på en behandlingsforanstaltning.¹⁹⁵

Instituttet undersøgte i 2006 brugen af særforanstaltninger over for psykisk syge i et menneskeretligt perspektiv. Af udredningen fremgår, at der i 96 procent af sagerne om tyveri begået af psykisk syge var mulighed for indlæggelse. Til sammenligning er "normalstraffen" for tyveri en bødestraf, som udmåltes i 95 procent af sagerne.¹⁹⁶

Den udbredte anvendelse af behandlingsdomme med muligheden for at kunne indlægge dømte, psykisk syge personer på hospital i en periode på fem år eller tidsubegrænset, uanset forbrydelsens art, rejser spørgsmål i forhold til det menneskeretlige diskriminationsforbud indeholdt i blandt andet EMRK artikel 14 og ICCPR artikel 26 og det menneskeretlige proportionalitetsprincip.

Handicapkomitéen har anbefalet, at Danmark foretager en revision af reglerne om behandlingsdomme med henblik på at sikre samme retsstilling for psykisk syge personer som personer uden en psykisk sygdom.¹⁹⁷ Instituttet har skitseret to ordninger som alternativer til den nuværende ordning, som kan sikre, at der ikke sker diskrimination af kriminelle med psykisk sygdom, i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen fra oktober 2015.¹⁹⁸ Her peges der på enten at kræve proportionalitet mellem den strafbare handling og den idømte foranstaltning eller helt at ophæve reglerne om straffrihed for personer med psykisk sygdom. Den første løsning ville være den nemmeste, men vil imidlertid stride mod selve formålet med særforanstaltningerne, der jo er behandling og ikke straf. En mere farbar løsning er derfor den anden, nemlig helt at ophæve reglerne om, at psykisk syge er straffri. Ved at opgive princippet om straffrihed vil en psykisk syg person som udgangspunkt stå overfor samme straf som andre personer, der begår en kriminel handling. Proportionaliteten mellem den kriminelle handling og straffen vil derfor også følge de almindelige strafferetlige principper om proportionalitet. En person med en psykisk sygdom vil således alt efter kriminalitetens art og karakter som udgangspunkt kunne idømmes alt fra bøder til frihedsberøvelse.

5.5.2.2 Fængselsstraf og psykisk sygdom

Flere undersøgelser har dokumenteret, at der er en meget høj frekvens af psykiske problemer og psykisk sygdom blandt indsatte i fængsler, arresthuse med videre. En af de mest omfattende internationale undersøgelser fra 2002 konkluderede om den psykiske sundhed blandt knap 23.000 fængslede i 12 forskellige lande, at omkring 4 procent var psykotiske, mellem 10 procent (mænd) og 12 procent (kvinder) led af en stærk depression, mens 65 procent af mændene og 42 procent af kvinderne havde en såkaldt personlighedsforstyrrelse.¹⁹⁹ Senere studier har bekræftet, at der er en høj forekomst af psykiske problemer og psykisk sygdom blandt indsatte i danske fængsler.²⁰⁰ Endvidere viser forskning og forsøg med screening, at en stor andel af de børn og unge, der anbringes på sikrede afdelinger, har psykiatriske problemer.²⁰¹

Indsatte, som ikke kan få den nødvendige behandling i et fængsel eller arresthus, skal overflyttes til psykiatrisk afdeling eller hospital eller Anstalten ved

Herstedvester, uanset at de ikke har fået en behandlingsdom.²⁰² Det gælder både personer, som varetægtsfængsles, og personer, som har modtaget en fængselsdom.

Når en person varetægtsfængsles i forbindelse med retsforfølgning i en straffesag, kan der opstå spørgsmål, om den tilbageholdte person er psykisk syg. I flere tilfælde kan personer med psykiske lidelser imidlertid opholde sig i op til flere måneder i arresthuse og fængsler primært på grund af pladmangel i de psykiatriske institutioner.²⁰³ Af en rapport fra 2010 fremgår det, at adskillige psykisk syge personer har været placeret i arresthuse i kortere eller længere perioder eller ligefrem er blevet flyttet fra en psykiatrisk afdeling til et arresthus, selv om det var tvivlsomt, om de der kunne få den nødvendige behandling for deres sygdom.²⁰⁴ CPT har anbefalet, at Danmark indfører helbredsscreening af indsatte senest 24 timer efter ankomst.²⁰⁵

Kriminalforsorgen udgav i 2013 en større rapport om screening for psykisk sygdom med forslag til screeningsværktøjer til hurtigere og nemmere at kunne spotte psykisk syge og herved kunne begrænse antallet af psykisk syge indsatte i arresthusene.²⁰⁶ Rapporten konkluderer blandt andet, at 8 procent af de varetægtsfængslede, der deltog i projektet, er psykisk syge indsatte, som ikke er blevet identificeret af den almene sundhedsbetjening på Vestre Fængsel. De 8 procent betegnes i rapporten som værende "sindssyge" på undersøgelsestidspunktet. Derudover viser undersøgelsen, at 83 procent blev diagnosticeret med andre psykiatriske lidelser. Kun 9 procent kunne anses for at være helt raske.

Indsatsen over for psykisk syge i arresthuse styrkes fremover ved, at der tilknyttes en psykiatrisk konsulent til alle arresthuse.²⁰⁷

5.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at:

- regeringen tager initiativ til at reformere straffelovens regler om straffrihed og andre retsfølger end straf i forhold til personer med psykisk sygdom med henblik på at sikre proportionalitet mellem den konkrete lovovertrædelse og den fastsatte foranstaltning
- Justitsministeriet sikrer, at psykisk syge personer, som varetægtsfængsles eller afsoner straf, frihedsberøves under forhold, der tager hensyn til deres særlige behov, herunder at planen om tilknytning af psykiatriske konsulenter til alle arresthuse gennemføres.

5.6 KVINDER I FÆNGSEL²⁰⁸

5.6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

De menneskeretlige retningslinjer og anbefalinger på området understreger, at kvinder udgør en minoritetsgruppe i fængslerne, og at der bør tages særlige hensyn til kvinder i fængsler. Generelt anbefales det at holde mænd og kvinder adskilt under frihedsberøvelse. EFR fra 2006 taler således om "behovet for" at holde "mandlige indsatte adskilt fra kvindelige indsatte".²⁰⁹ EFR accepterer dog undtagelser fra dette krav. Mandlige og kvindelige indsatte kan for eksempel deltage sammen i organiserede aktiviteter, "dog skal de nævnte grupper altid adskilles om natten, medmindre de samtykker i at blive anbragt sammen, og fængselsmyndighederne vurderer, at dette vil være til fordel for alle de berørte indsatte".²¹⁰

Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, CPT, tager på samme måde udgangspunkt i princippet om adskillelse, men ser positivt på muligheden for at bløde op på dette, når de relevante forhold er taget i betragtning. CPT har i forhold til frihedsberøvelse på den samme institution udtalt, at kvinder principielt set bør holdes fysisk adskilt fra mænd. På den anden side anerkender CPT også, at nogle stater accepterer, at par, der begge er frihedsberøvede, kan afsone sammen. Ligeledes hilser CPT en vis kønsmæssig blanding i fængslerne velkommen – såfremt det er frivilligt for de indsatte, og forløbet superviseres.²¹¹

EFR fremhæver yderligere, at der bør tages hensyn til kvindelige indsattes behov vedrørende sanitære forhold og til kvindernes fysiske, erhvervs-mæssige, sociale, psykiske og andre behov.²¹² CPT pointerer også, at kvinder ikke må diskrimineres ved tildeling af aktiveringstilbud og arbejde.²¹³

Der skal endvidere tages særlige hensyn til kvindelige indsatte, som har været udsat for fysisk, psykisk eller seksuelt misbrug.²¹⁴ En anbefaling om kvinder i fængsel fra Europarådets Parlamentariske Forsamling fastslår i samme ånd, at "fængslerne i overvejende grad er bygget til mænd og de tiltag, fængslerne kan tilbyde, såsom uddannelse og rehabiliteringsprogrammer, i for ringe grad imødekommer de særlige behov, som kvinder har".²¹⁵

I 2010 tiltrådte FN's Generalforsamling endvidere de såkaldte "Bangkok-regler", der omfatter 70 regler, der ved siden af bestemmelserne i FN's standardminimumregler fra 1955 har til formål at forbedre behandlingen af kvindelige indsatte. Reglerne omfatter blandt andre emner som kønsorienteret klassificering og risikovurdering, kønsspecifik sundhedstjeneste, behandling af børn, som bor i fængsel sammen med deres mødre, særlige sikkerhedsforskrifter

for kvindelige indsatte samt udvikling af særlige programmer, som har sigte på den stigmatisering og den diskrimination, som kvinder kan møde efter løsladelsen.²¹⁶

5.6.2 DANSKE FORHOLD

Minoriteter kan i forbindelse med frihedsberøvelse være særligt udsatte, da det af forskellige årsager kan være svært at tilgodese deres behov og måske deres sikkerhed. I alle fængselssystemer udgør kvinder en minoritet, der kan opleve at blive diskrimineret eller på anden måde komme i klemme i en fængselsverden, der først og fremmest er indrettet med tanke på mandlige indsatte. I 2012 var der et gennemsnitligt belæg på lige knap 159 kvinder i de danske fængsler og arresthuse, hvilket svarer til cirka 4 procent af det samlede gennemsnitlige belæg.²¹⁷ I 2013 steg det gennemsnitlige belæg af kvinder til lidt over 171 og lå i 2014 på 161.²¹⁸ En sammenlignende europæisk undersøgelse dokumenterer lignende tal for andre europæiske lande, varierende fra 2,9 procent i Polen til 7,8 procent i Spanien.²¹⁹

For mange kvinder med børn er fængslingen særligt indgribende og får langsigtede og negative konsekvenser.²²⁰ Tal fra Kriminalforsorgen og fra Institut for Menneskerettigheder viser, at mellem to og fem mindreårige børn hvert år bor sammen med deres indsatte forælder, typisk mor, i et fængsel.²²¹

I Danmark har man i mange år haft en i international sammenhæng meget speciel praksis, da man har tilladt mænd og kvinder at afsone sammen. Dette finder normalt ikke sted i fængselssystemer i udlandet og er endvidere i umiddelbar modstrid med de generelle menneskeretlige anvisninger på området. Den danske praksis er ikke mindst gennemført i forlængelse af det såkaldte normaliseringsprincip, der er et af de bærende principper i Kriminalforsorgens arbejde og blandt andet foreskriver, at man skal "indrette forholdene således, at de mindst muligt afviger fra dagligdagen uden for fængslerne".²²² Der har ikke desto mindre vist sig at knytte sig en række alvorlige problemer til at lade mænd og kvinder afsone i fællesskab.

I en undersøgelse fra 2011 af kvindelige indsatte forhold i fire danske fængsler fremgår det således, at mens nogle kvinder er glade for at kunne afsone med mænd, så skaber det også store problemer for en række kvindelige indsatte, der kan opleve undertrykkelse.²²³ Undersøgelsen fremhæver generelt, at gruppen af kvindelige indsatte er sammensat med vidt forskellige behov og kompetencer, og at man i fængslerne i højere grad bør tage hensyn til kvindernes individuelle behov og muligheder. Det beskrives endvidere, hvordan en række kvinder i praksis er "henvist til de fangefællesskaber, som er præget af [...] undertrykkende og udnyttende dynamikker", hvilket inkluderer "kønnede og

seksualiserende magtspil". Ifølge undersøgelsen "er nogle kvinder henvist til at etablere sig i parforhold for at opnå beskyttelse", hvilket forfatteren betegner som en "institutionsbetinget afhængighed af mandlig beskyttelse". Der er med andre ord tale om en – også i menneskeretlig sammenhæng – meget alvorlig problemstilling. Rapporten anerkender samtidig, at den relativt svage repræsentation af kvindelige indsatte i de enkelte fængsler gør det vanskeligt at tilbyde et varieret udbud af beskæftigelses- og behandlingsaktiviteter rettet mod kvinder.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har fulgt rapporten op med nedsættelse af Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår, som afgav indstilling i september 2011. Udvalget konkluderede i tråd med ovennævnte undersøgelse, "at den kønsblandede afsoning bevirker, at kvindelige indsatte udsættes for seksuel chikane i varieret omfang, samt at nogle kvindelige indsatte er i risiko for alvorligere overgreb".²²⁴ Udvalgsarbejdet understregede behovet for at skabe bedre vilkår for de kvindelige indsatte. Man fandt overordnet, at der, selv om normaliseringsprincippet og Kriminalforsorgens principprogram kunne tale "for at bevare kønsblandede institutioner, samlet set er flest forhold, der taler imod, når alle principper og Kriminalforsorgens hovedopgave tages i betragtning". Det grundlæggende forslag var derfor at samle de kvindelige indsatte i "ét fængsel kun for kvinder i Danmark samt tre regionale arrestfaciliteter for kvindelige varetægtsarrestanter".²²⁵ Udvalget understregede samtidig det væsentlige i at fokusere mere på de kvindelige indsattes behov og vilkår, for eksempel ved at styrke uddannelsen af personalet.²²⁶ Udvalget fandt det også væsentligt, at man sikrer støtte i forhold til "relationen mellem de indsatte forældre og deres børn, når dette vurderes at være til fordel for barnet. Udvalget finder her, at muligheden for lempeligere udgangsregler, øget brug af alternative kontrolforanstaltninger og eventuel økonomisk støtte til transport skal undersøges nærmere. Sådanne bør i øvrigt følges af støttende tilbud, eksempelvis forældretræning og eventuelt pensionsophold med fokus på de familiemæssige forhold".²²⁷

I efteråret 2012 blev der i forbindelse med vedtagelsen af en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen ikke sat midler af til at etablere et nyt kvindefængsel. Det blev imidlertid besluttet at indrette "arbejds- og uddannelsesmuligheder for kvinder, der ikke ønsker at være beskæftiget sammen med mandlige indsatte" i tilknytning til kvindeafdelingen på Statsfængslet Møgelkær.²²⁸ Siden har Kriminalforsorgens brugerundersøgelse fra 2013 bekræftet problemstillingen på dette område. Det fremgår således her, at hele 25 procent af de adspurgte kvinder angiver, at de har været udsat for seksuel chikane af medindsatte, mod 5 procent af mændene.²²⁹ I 2014 var tallene 15 procent for kvindernes vedkommende og 6 procent for mændenes vedkommende.²³⁰

Da CAT eksaminerede Danmark i 2015 mindede komiteen om nødvendigheden af at være særlig opmærksom på at beskytte kvindelige indsatte i kønsblandede afdelinger/fængsler. CAT anbefalede Danmark at foretage et studie af kvindelige indsattes vilkår og muligheder i henholdsvis kvindefængsler/afdelinger og kønsblandede afdelinger/fængsler.²³¹

5.6.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes rettigheder – at Kriminalforsorgen:

- gennemgår og tilpasser eksisterende procedurer med henblik på at tage hensyn til kvindelige indsattes særlige behov og vilkår i forhold til varetægtsfængsling og straffuldbyrdelse
- når det er til barnets bedste, prioriterer hensynet til relationen mellem indsatte mødre og deres børn højt, dels ved valg af sanktion og afsoningsform, dels ved valg af varetægts- og afsoningssted, herunder i forhold til geografisk placering, besøgsfaciliteter, overnatningsmuligheder og udgangsmuligheder.

5.7 BØRN AF FÆNGSLEDE²³²

5.7.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børn af indsatte har rettigheder i henhold til de internationale konventioner, som Danmark har underskrevet. Først og fremmest er børns rettigheder fastlagt i Børnekonventionen, der blev vedtaget på FN's generalforsamling i 1989 og trådte i kraft allerede året efter. Børnekonventionen tager udgangspunkt i, at familien er den grundlæggende enhed i samfundet, som bør beskyttes, ikke mindst for at sikre "børns vækst og trivsel", og konventionen "anerkender, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø, i en atmosfære af glæde, kærlighed og forståelse."²³³

Børnekonventionen sikrer børns rettigheder på en lang række områder, der omfatter borgerlige, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.²³⁴ Mange af disse rettigheder kan have principiel betydning for børn af fængslede. Det vil dog ikke være muligt at gå ind i en detaljeret udredning af alle de relevante menneskeretlige forhold her, men enkelte af de bestemmelser i Børnekonventionen, som har åbenlys relevans i forhold børn af fængslede situation, skal kort nævnes. Et eksempel er artikel 2, der foreskriver, at staterne skal "sikre, at barnet beskyttes mod alle former for forskelsbehandling eller straf på grund af barnets forældres, værges eller familiemedlemmers stilling,

virksomhed, udtrykte anskuelser eller tro". Artikel 3 fastslår endvidere, at barnets bedste skal komme i første række i "alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer". I artikel 9 redegøres der for, at man "skal respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets bedste".

Flere af disse principper kan ved første øjekast måske synes svært forenelige med, at et barn har en forælder, som er varetægtsfængslet eller afsoner i en af Kriminalforsorgens institutioner. For eksempel er princippet i artikel 3, stk. 1, der foreskriver, at barnets bedste kommer i første række i alle foranstaltninger, som vedrører børn, potentielt set meget vidtrækkende. Men et sådant hensyn til barnets bedste bør afspejle sig i, at der i Kriminalforsorgens institutioner er opmærksomhed på, at en del af de indsatte har børn, hvis rettigheder og behov skal tilgodeses bedst muligt. Derfor har man i den norske lov om straffuldbyrdelse valgt at indskrive som et generelt princip i loven, at "barns rett til samvær med sine foreldre skal særlig vektlegges under gennemføringen av reaksjonen".²³⁵ Det er et eksempel på, at man rent faktisk har valgt at konkretisere Børnekonventionens principper i national lovgivning direkte i forhold til gruppen af børn af fængslede.

EMRK har også betydning for børn af fængslede. EMRK artikel 8 fastslår retten til respekt for privatliv og familieliv og fremhæver, at "[i]ngen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."²³⁶

Men spørgsmålet er, hvordan man oversætter alle disse principper til konkrete standarder for børn af fængslede. Et konkret og omfattende bud på, hvorledes Børnekonventionen bør appliceres på børn af fængslede, er leveret af FN's Børnekomité.²³⁷ Disse anbefalinger dækker et bredt område og omhandler blandt andet brug af alternativer til frihedsberøvelse af forældre, børnevenlige besøgsfaciliteter i fængslerne og uddannelse af personale, der er i kontakt med disse børn. Helt overordnet anbefaler Børnekomitéen, at der tages hensyn til børn af fængslede rettigheder fra det øjeblik, en forælder anholdes, og hele vejen igennem den følgende proces, herunder i forhold til politiets, fængselsvæsnets og domstolens arbejde.²³⁸ Et andet eksempel på, at der kan

stilles krav til eksempelvis besøgsfaciliteterne i fængsler – herunder med henblik på at imødekomme familie og børn af fængsledes behov – finder man i EFR, der har stadfæstet det princip, at "[b]esøgsordningerne skal give de indsatte mulighed for at opretholde og udvikle forholdet til deres familie på en så normal måde som muligt".²³⁹ EMD har endvidere behandlet sager, hvor børn har været udsatte ved enten besøg i fængsler eller i forbindelse med anholdelse af en forælder, og i den sammenhæng fundet brud på henholdsvis artikel 3 og 8 af EMRK.²⁴⁰ Inden for de senere år er der sket en væsentlig forbedring af netop besøgsfaciliteterne mange steder i Kriminalforsorgen, så man nu i stigende grad kan tilbyde rammer, hvor børn og fængslede forældre ikke blot kan vedligeholde, men også "udvikle forholdet", som fængselsreglerne altså stiller krav om. For en nøjere udredning af børn af fængsledes rettigheder i forhold til den nationale danske lovgivning, for eksempel vedrørende anholdelser, hvor børn er til stede, politiovervågede besøg under varetægt, regler om besøg i fængsler, muligheder for telefonkontakt med videre, må der henvises til de tidligere omtalte studier.²⁴¹

5.7.2 DANSKE FORHOLD

Der vurderes konstant at være knap 4500 børn i Danmark, som oplever at have en forælder i fængsel.²⁴² En undersøgelse af årgangene fra 1980-1985 påviser, at over 6 procent af alle børn født i disse årgange har oplevet forældrefængsling.²⁴³ Forskningen viser, at mange af disse børn oplever store problemer i forbindelse med frihedsberøvelsen af deres forælder/forældre. Børn af fængsledes problemer og rettigheder samt måden, hvorpå de bliver behandlet forskellige steder i det offentlige system, er grundigt behandlet i flere publikationer, der er forfattet inden for rammerne af Institut for Menneskerettigheders forsknings- og projektvirksomhed.²⁴⁴ I bogen 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark'²⁴⁵ fremsættes 27 konkrete forslag til, hvordan børn af fængsledes vilkår kan forbedres. Forslagene bygger på en udredning af børnenes problemer og rettigheder samt familiens rettigheder og vedrører forhold omkring anholdelse af forældre, varetægtsfængsling, valg af sanktion, afsoning og løsladelse. Anbefalingerne berører blandt andet arbejdsmetoder, lovgivning og vilkår i og omkring Kriminalforsorgen, politiet og de sociale myndigheder. Flere af disse forslag er siden implementeret, og særlig vigtig er vedtagelsen af at indføre børneansvarlige i samtlige Kriminalforsorgens institutioner.²⁴⁶ Status på sidstnævnte er nu, at der er børneansvarlige i samtlige landets fængsler og arresthuse, mens der ligeledes er børneansvarlige på vej i Kriminalforsorgens pensioner. Dette må betegnes som et meget væsentligt skridt frem i forhold til at sikre denne gruppe børns rettigheder og afhjælpe deres situation. Dertil kommer, at der i oktober 2014 blev afsat 24,4 mio. kroner fra satspuljen til dækning af børns transportudgifter til fængselsbesøg, samtaleforløb for indsatte med børn samt drift af et familiehus i lighed med den ordning, man har i Kriminalforsorgens Pension Engelsborg.²⁴⁷ Dette er blevet implementeret i løbet

af 2015, hvor man blandt andet er startet med et såkaldt forældreprogram i Kriminalforsorgen.

Nedenfor vil børnenes problemer og rettigheder blive skitseret kort. For en detaljeret uddybning af området henvises der til ovennævnte undersøgelser.

Børn af fængslede er forskellige. Der er forskel på deres opvækst, deres liv og psyke, deres familiemæssige situation og deres relation til den forælder, der bliver indespærret. Der er børn, for hvem en anholdelse og fængsling af en forælder kommer som et chok, mens det for andre børn er en tilbagevendende begivenhed. Der er også børn, som oplever voldsomme – eller ligefrem traumatiserende – anholdelser af deres forælder og måske ransagninger af deres hjem, mens andre børn slet ikke oplever dette og måske endda bliver holdt helt i uvidenhed om, hvad der er sket. Nogle børn står over for at skulle undvære deres forælder i meget lang tid, mens andre kun i en kort periode bliver adskilt fra deres forælder på grund af en fængsling. Børns oplevelser i forbindelse med besøg i Kriminalforsorgens institutioner varierer også, ligesom det er forskelligt, om børn oplever at have nogen at snakke med om det, som er sket, og om, hvordan de har det. Børns alder og køn kan ligeledes spille en rolle. Derfor er det ikke overraskende, at børn af fængslede har forskellige problemer at kæmpe med og udviser forskellige reaktioner på anholdelse og fængsling af en forælder.²⁴⁸

Man kan ikke desto mindre opridsse en række problemstillinger og forhold, som gør sig gældende for mange børn af fængslede. Flere undersøgelser viser, at børn af fængslede og deres familier ofte kæmper med økonomisk tilbagegang og trange kår.²⁴⁹ I mange tilfælde mister familien en indkomst – måske hovedindkomsten – når en forælder fængsles, og familien får samtidig nye udgifter i form af for eksempel transport i forbindelse med fængselsbesøg. For en del fængselsramte familier får fængsling af en forælder den konsekvens, at familien eller børnene må flytte meget rundt. En særlig stor omvæltning gør sig naturligvis gældende i de situationer, hvor begge forældre bliver indespærret, eller hvor børnene af anden grund bliver anbragt.

Forskning indikerer endvidere, at forældrefængsling kan forbindes med en række reaktioner og adfærdsåndringer hos børn. Der er eksempler på børn af fængslede, som reagerer ved at blive til "små voksne", der påtager sig et stort familieansvar, mens andre mister selvtillid og reagerer ved at blive mere indadvendte. Nogle børn af fængslede udviser aggressiv opførsel over for deres omgivelser. Børnenes reaktioner kan påvirke deres skolegang, og flere fortæller, at de har svært ved at koncentrere sig i skolen. Den stigmatisering, der kan være en følge af at blive associeret med en fængslet, kan ligeledes få meget konkrete

konsekvenser for børn af fængslede, og nogle børn oplever for eksempel at blive mobbet af andre børn, fordi deres far eller mor sidder i fængsel. Der er også tilfælde, hvor børn af fængslede udviser decideret depressive reaktioner. Forældrefængsling bliver inden for forskningen også associeret med psykiske problemer, når barnet bliver voksen. Dansk og international statistisk forskning peger også på en korrelation mellem separation fra forældre og en senere idømmelse af straf. Børn af fængslede har da også beviseligt en større risiko end andre børn for senere selv at blive kriminelle.²⁵⁰

5.7.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- politiet og kommunerne udarbejder klare retningslinjer for politiets og de sociale myndigheders håndtering af børn af frihedsberøvede
- regeringen tager initiativ til at skrive hensynet til børn af fængslede ind i den relevante lovgivning, så det fastslås med baggrund i netop børnenes rettigheder, at barnets ret til samvær med sine forældre skal tillægges særlig vægt ved afsoningen af sanktionen²⁵¹
- regeringen og relevante danske myndigheder følger Børnekomitéens anbefalinger og tager hensyn til børn af fængslede rettigheder fra det øjeblik, en forælder anholdes, og hele vejen igennem den efterfølgende proces, herunder i forhold til politiets, fængselsvæsnets og domstolenes arbejde
- relevante danske myndigheder implementerer anbefalingerne i forskningsbogen 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', herunder at der indføres systematisk registrering af fængslede forældreskab.

SLUTNOTER

- ¹ Som er beskyttet i blandt andet den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).
- ² EMD, X mod Østrig, dom af 13. december 1979, app. nr. 8278/78.
- ³ Artikel 5, stk. 1, litra a.
- ⁴ Artikel 5, stk. 1, litra c.
- ⁵ Artikel 5, stk. 1, litra b.
- ⁶ Artikel 5, stk. 1, litra e.
- ⁷ Artikel 5, stk. 1, litra d.
- ⁸ EMD, Amuur mod Frankrig, dom af 25. juni 1996, app. nr. 19776/92, par. 50, og EMD, Hilda Hafsteinsdottir mod Island, dom af 8. juni 2004, app. nr. 40905/98, par. 56.
- ⁹ EMD, Kurt mod Tyrkiet, dom af 25. maj 1998, app. nr. 24276/94, par. 123; EMD, Vasileva mod Danmark, dom af 25. september 2003, app. nr. 52792/99, par. 33, og EMD, Schwabe m.fl. mod Tyskland, dom af 1. december 2011, app. nr. 8080/08 8577/08, par. 69.
- ¹⁰ EMD, Baranowski mod Polen, dom af 28. marts 2000, app. nr. 28358/95, par. 57.
- ¹¹ EMD, Witold Litwa mod Polen, dom af 4. april 2000, app. nr. 26629/95, par. 78, og EMD, Ambruszkiewicz mod Polen, dom af 4. maj 2006, app. nr. 38797/03, par. 31.
- ¹² Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.
- ¹³ Recommendation Rec (99) 22 of the Committee of Ministers to member states concerning prison overcrowding and prison population inflation.
- ¹⁴ Grundlovens § 71.
- ¹⁵ UN Standard Minimum Rules for Non-custodial Measure (The Tokyo Rules), UN Doc. A/45/49 (1990). Tilgængelig på: www1.umn.edu/humanrts/instree/i6unsmr.htm.
- ¹⁶ Recommendation Rec (2006) 13 of the Committee of Ministers to member states on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse. Tilgængelig på: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2006\)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2006)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
- ¹⁷ EMD, Ambruszkiewicz mod Polen, dom af 4. maj 2006, app. nr. 38797/03, par. 30-31.
- ¹⁸ EMD, Castravet mod Moldova, dom af 13. marts 2007, app. nr. 23393/05, par. 30.

- ¹⁹ Blandt andet UPR-anbefaling 98 fra Storbritannien. Tilgængelig på:
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/145/41/PDF/G1114541.pdf?OpenElement>.
- ²⁰ anbefaling 121.131, England og Nordirland. FN's anbefalinger til Danmark er tilgængelige på link: http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/denmark/session_24_-_january_2016/a_hrc_wg.6_24_l.7.pdf.
- ²¹ Retsplejelovens kapitel 70.
- ²² Lov nr. 1561 af 20. december 2006 om ændring af retsplejeloven (Varetægtsfængsling i isolation). Se betænkning nr. 1469/2006 om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven.
- ²³ Lov nr. 493 af 17. juni 2008 om ændring af retsplejeloven (Begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger mv.).
- ²⁴ Almindelige bemærkninger til L 78 om ændring af retsplejeloven. (Begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger m.v.), (FT. 2007-08, 2. samling).
- ²⁵ Betænkning nr. 1492/2007 om begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger.
- ²⁶ Blandt andet Via Christensen: 'Varetægt er en straf, før man er dømt', Bladet Kriminalforsorgen, juni 2011.
- ²⁷ Nordisk Statistik 2008-2012. Tilgængelig via Kriminalforsorgens hjemmeside, Nordisk statistik.
- ²⁸ Brottsförebyggande rådet (Brå), publikationen 'Kriminalstatistik'.
- ²⁹ Publikationen 'Kriminalomsorgens årsstatistikk'.
- ³⁰ Danmarks Statistiks publikationer 'Kriminalitet'.
- ³¹ Danmarks Statistik har oplyst, at talmaterialet for tidligere år har indeholdt overflytning fra én institution til en anden for den samme varetægtsarrestant. Derfor er statistikken ikke retvisende, og tal på området er udeladt for 2014.
- ³² Justitsministeriets forskningskontors rapporter om isolationsfængsling i perioden 2008-2014.
- ³³ Rigsadvokatens redegørelser om anvendelse af langvarige varetægtsfængslinger.
- ³⁴ Tal oplyst i mail fra Kriminalforsorgens Juridiske kontor den 3. februar 2015.
- ³⁵ Foreløbigt tal for 2015 oplyst i mail fra Kriminalforsorgen d. 25. januar 2016.
- ³⁶ Foreløbige tal for 2015 oplyst i mail fra Kriminalforsorgen d. 25. januar 2016.
- ³⁷ Politiets og anklagemyndighedens årsrapport 2012.
- ³⁸ Justitsministeriets brev til Institut for Menneskerettigheder af 1. oktober 2014 vedrørende Institut for Menneskerettigheders statusrapport fra 2013.
- ³⁹ Justitsministeriets Forskningskontors årlige publikationer, 'Langvarige varetægtsfængslinger'.
- ⁴⁰ Rigsadvokatens årlige redegørelser for langvarige varetægtsfængslinger i 2011 og 2012.

- ⁴¹ Rigsadvokatens årlige redegørelser 'Anvendelsen af langvarige varetægtsfængslinger'.
- ⁴² Blandt andet Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige. Børn af fængslede i Danmark', 1. udgave, Gyldendal, 2010.
- ⁴³ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Commission on the Prevention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014. Tilgængelig på:
www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf.
- ⁴⁴ Peter Scharff Smith, 'Crime and Justice, The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature', Vol. 34, Chicago University Press, 2006, side 498ff.
- ⁴⁵ Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016.
- ⁴⁶ Retsplejelovens § 1018 a og betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.
- ⁴⁷ U.2009.2095H.
- ⁴⁸ Rigsadvokatens Meddelelse nr. 2/2010, side 4.
- ⁴⁹ For eksempel U.2011.1758H; U.2011.2056H; U.2012.669H, U.2013.547H, U.2014.1815 og U.2015.1794H.
- ⁵⁰ CPT-rapporter fra besøg i Danmark i 1990, 1996, 2002, 2008 og 2014. Tilgængelig på: www.cpt.coe.int/en/states/dnk.htm.
- ⁵¹ Peter Scharff Smith, 'Crime and Justice, The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature', Vol. 34, Chicago University Press, 2006, side 441-528.
- ⁵² CAT, Visit report, Denmark, 1. May 1997, § 186
- ⁵³ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33.
- ⁵⁴ Tilsvarende handlede flere UPR anbefalinger til Danmark i 2016 om isolation af børn, der ifølge flere lande burde forbydes.
- ⁵⁵ CRC/C/15/Add.273, 'Denmark', 30. september 2005, § 58 a vedrørende eksempler på dansk brug af isolation mod mindreårige, se oversigter over brugen af isolationsfængsling fra Justitsministeriets forskningskontor. Se også rapport og anbefaling fra FN's Børnekomité. Tilgængelig på:
www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.DNK.CO.4_en.pdf, se § 66 b.
- ⁵⁶ Justitsministeriets forskningskontors statistikker om isolationsfængsling, senest 'Statistik om isolationsfængsling', maj 2015.
- ⁵⁷ www.dr.dk/nyheder/indland/15-aarig-pige-fra-kundby-sagen-skal-blive-i-isolation
- ⁵⁸ <http://menneskeret.dk/nyheder/boern-isolation-danske-faengsler>.
- ⁵⁹ Peter Scharff Smith, 'The Istanbul Statement on the Use and effects of Solitary Confinement', i Journal on Rehabilitation of Torture Victims and Prevention of

Torture, vol. 18, no. 1, 2008, side 65. Også rapport fra seneste CPT-besøg, CPT, Visit report, 17. september 2014, par. 33.

⁶⁰ EFR, regel 60.5.

⁶¹ "Mandela Rules", tilgængelig på: www.penalreform.org/resource/standard-minimum-rules-treatment-prisoners-smr/.

⁶² Human Rights Committee, General comment 20 (44), 3. april 1992.

⁶³ HRC, Polay Campos mod Peru, udtalelse af 6. november 1997, Communication No. 577/1994.

⁶⁴ EMD, Ramirez Sanchez mod Frankrig, dom af 4. juli 2006, app. nr. 59450/00, par. 123.

⁶⁵ EMD, Rohde mod Danmark, dom 21. juli 2005, app. nr. 69332/01.

⁶⁶ For eksempel EMD, Csüllög mod Ungarn, dom af 7. juni 2011, app. nr. 30042/08.

⁶⁷ 'Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment', A/66/268, 5. august 2011.

⁶⁸ Peter Scharff Smith, 'Moralske hospitaler. Det moderne fængselsvæsens gennembrud 1770-1870', Forum, 2003.

⁶⁹ Herunder lov nr. 1561 af 20 december 2006, som trådte i kraft den 1. januar 2007.

⁷⁰ Retsplejelovens § 770 c.

⁷¹ Straffelovens kapitel 12 og 13 samt straffelovens §§ 191 og 237.

⁷² 'Statistik om isolationsfængsling' fra Justitsministeriets Forskningskontor, december 2010.

⁷³ 'Statistik om isolationsfængsling' fra Justitsministeriets Forskningskontor, december 2011.

⁷⁴ 'Anvendelsen af varetægtsfængsling i isolation i 2011', Rigsadvokaten, den 19 juni 2013, j.nr. RA-2011-120-0030.

⁷⁵ 'Anvendelsen af varetægtsfængsling i isolation i 2012', Rigsadvokaten, den 22 januar 2014, Journal nr. RA-2012-120-0033.

⁷⁶ Statistik om isolationsfængsling, Justitsministeriets Forskningskontor, maj 2015.

⁷⁷ Henrik Steen Andersen, Tommy Lillebæk og Dorte Sestoft, 'Isolationsundersøgelsen, varetægtsfængsling og psykisk helbred', Justitsministeriet, 1994.

⁷⁸ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Commission on the Prevention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014, side 24. Tilgængelig på:

www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf.

⁷⁹ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33 stk. b.

- ⁸⁰ Bekendtgørelse nr. 544 af 27.05.2011 om ophold i varetægt.
- ⁸¹ Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012. Se kapitel om isolation.
- ⁸² 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 32, 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', 'Kriminalforsorgens statistik 2014', side 33, samt foreløbige tal for 2015 oplyst i mail fra Kriminalforsorgen d. 25. januar 2016.
- ⁸³ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Commission on the Prevention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014, § 61.
- ⁸⁴ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33 stk. a.
- ⁸⁵ Se straffuldbyrdelseslovens § 63.
- ⁸⁶ Bekendtgørelse nr. 283 af 26. marts 2012 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, samt Justitsministeriets vejledning nr. 26 af 29. marts 2012 om samme.
- ⁸⁷ Peter Scharff Smith, 'The Istanbul Statement on the Use and effects of Solitary Confinement', i Journal on Rehabilitation of Torture Victims and Prevention of Torture, Vol. 18, No. 1, 2008, samt Peter Scharff Smith, 'Crime and Justice, The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature', Vol. 34, Chicago University Press, 2006.
- ⁸⁸ 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 33, 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 31, 'Kriminalforsorgens Statistik 2014', s. 35, samt foreløbige tal for 2015 oplyst i mail fra Kriminalforsorgen d. 25. januar 2016.
- ⁸⁹ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011', side 37.
- ⁹⁰ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011', side 37.
- ⁹¹ 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 33, og 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 34.
- ⁹² 'Kriminalforsorgens Statistik 2014', s. 35
- ⁹³ Begrænsning af udelukkelse fra fællesskab og enrumsanbringelse af indsatte. Indstilling afgivet 1. september 2010 af en arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, januar 2010.
- ⁹⁴ 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 34.
- ⁹⁵ 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 35.
- ⁹⁶ 'Kriminalforsorgen, Statistik 2014', s. 36.
- ⁹⁷ Andreas Graae, 'Ensom af soning: Flere fanger går i frivillig isolation' i Fængselsfunktionæren nr. 5, maj 2013, side 4f.
- ⁹⁸ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33 stk. d.
- ⁹⁹ Tilgængelig på:
www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2004/Baggrundspapir_om_regeringens_politik_om_nul-tolerance_i_faengslerne.pdf.
- ¹⁰⁰ Se: menneskeret.dk/nyheder/boern-isolation-danske-faengsler.

¹⁰¹ REU alm. del – svar på spm. 10 om afskaffelse af isolationsfængsling af børn i alderen 15-17 år, fra justitsministeren. Tilgængelig på:

<http://www.ft.dk/samling/20141/almdele/reu/spm/10/svar/1173268/1423003.pdf>.

¹⁰² Vicedirektør Annette Esdorf, Kriminalforsorgen, i Jyllandsposten, 'Unge kriminelle isoleres mindre', 19. juli 2015.

¹⁰³ CPT, Visit report, 17. september 2014, par. 36-37.

¹⁰⁴ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33 stk. c.

¹⁰⁵ Europæiske Fængselsregler 55.

¹⁰⁶ Se herved tillige justitsministerens svar på spørgsmål 7 vedrørende lovforslag 201/2006-07 (Højere bøder i narkosager og kriminalisering af at besidde mobiltelefoner i fængsler m.v.). Se modsat Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 219ff.

¹⁰⁷ Artikel 14, stk. 7, i ICCPR, artikel 4 i TP 7-4 og EU-chartrets artikel 50.

¹⁰⁸ Artikel 10.

¹⁰⁹ General Comment No. 21 (44) vedrørende artikel 10, vedtaget den 3. april 1992.

¹¹⁰ For eksempel "Mandela Rules", tilgængelig på:

www.penalreform.org/resource/standard-minimum-rules-treatment-prisoners-smr/. Se også Beijing-reglerne og Havana-reglerne vedrørende børn.

¹¹¹ Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

¹¹² EFR 56.1.

¹¹³ EFR 56.2.

¹¹⁴ EFR 57.2 a, 'Body of Principles for the Protection of All Persons under Any form of detention or imprisonment, adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988', princip 30.

¹¹⁵ EFR 57.2 e.

¹¹⁶ EFR 58.

¹¹⁷ EFR 59.

¹¹⁸ EFR 60.5.

¹¹⁹ EFR 60.6.

¹²⁰ EFR 61.

¹²¹ Tilgængelig på:

www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Dannish%20commentary.pdf.

¹²² 'Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment', A/66/268, 5. august 2011.

¹²³ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Commission on the Prevention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014.

Tilgængelig på:

<http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf>.

¹²⁴ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Commission on the Prevention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014, side 39.

Tilgængelig på:

www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf.

¹²⁵ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 33 stk. a.

¹²⁶ FN's anbefalinger 5.133-5.136 til Danmark, tilgængelig på link: www.upr-info.org/sites/default/files/document/denmark/session_24_-_january_2016/a_hrc_wg.6_24_l.7.pdf.

¹²⁷ Betænkning nr. 1181/1989 om lov om fuldbyrdelse af straf mv., side 239.

¹²⁸ Straffuldbyrdelseslovens § 68.

¹²⁹ Straffuldbyrdelseslovens § 67.

¹³⁰ Bilag 1 til L 23 /2006-07 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv. og Anette Esdorf, 'Nye Europæiske Fængselsregler', Nyt fra Kriminalforsorgen, nr. 3, 2006. Også Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 89f.

¹³¹ Blandt andet William Rentzmann i publikationen 'Fængselsfunktionæren', nr. 4, april 2012, side 7. Tilgængelig på:

www.faengselsforbundet.dk/media/36515/fagblad%204%202012.pdf.

¹³² For eksempel Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 219, og William Rentzmann, 'Fængselsfunktionæren', nr. 4, april 2012.

¹³³ A/HRC/19/61/Add.3.

¹³⁴ Straffuldbyrdelseslovens § 111.

¹³⁵ For eksempel U.2002.55H i en sag om udelukkelse fra fællesskab (tidligere "anbringelse i enrum").

¹³⁶ Ombudsmandslovens § 16.

¹³⁷ Straffuldbyrdelseslovens § 112.

¹³⁸ L 190, Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden (Reorganisering af kriminalforsorgen, herunder begrænsning af klageadgangen).

¹³⁹ Bekendtgørelse nr. 388 af 9. april 2015.

¹⁴⁰ Bekendtgørelse nr. 424 af 9. april 2015 om kriminalforsorgsområder under Direktoratet for Kriminalforsorgen.

¹⁴¹ Straffuldbyrdelseslovens § 111.

¹⁴² Bekendtgørelse nr. 426 af 9. april 2015 om udståelse af strafcelle, anvendelse af forhørs-celle og behandlingen af disciplinærsager (disciplinærstrafbekendtgørelsen) § 10.

¹⁴³ [Disciplinærstrafbekendtgørelsens § 6.](#)

¹⁴⁴ EFR 61.

¹⁴⁵ Justitsministeriets pressemeddelelse, som er tilgængelig på link:

www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/justitsminister-s%C3%B8ren-pind-pr%C3%A6senterer-21-tiltag-mod-

¹⁴⁶ 'Kriminalforsorgens Statistik'.

¹⁴⁷ Institut for Menneskerettigheder, 'Status 2013', delrapporten om Frihedsberøvelse, afsnittet om isolationsfængsling.

¹⁴⁸ EFR 56.1.

¹⁴⁹ Tilgængelig på:

[menneskeret.dk/files/pdf/Hoeringssvar/2011/48 B Revision %20af straffuldbyrdelsesloven.pdf](http://menneskeret.dk/files/pdf/Hoeringssvar/2011/48_B_Revision_%20af_straffuldbyrdelsesloven.pdf)

¹⁵⁰ Straffuldbyrdelseslovens § 63.

¹⁵¹ Forvaltningslovens §§ 9, stk. 4, nr. 4, og 24, stk. 3, indsat ved lov nr. 382 af 6. juni 2002 om fangeflugt og begrænsning i indsatte adgang til aktindsigt m.v. Se også Justitsministeriets 'Notat om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og EMRK artikel 3', 30. januar 2015.

¹⁵² 'Rapport om begrænsning af udelukkelse fra fællesskab og enerumsanbringelse af indsatte', Arbejdsgruppens indstilling til Retsudvalget 2010-2011. Tilgængelig på:

www.t.dk/samling/20101/almdel/reu/spm/557/svar/778832/954497/index.htm, særligt punkt 8.

¹⁵³ Straffuldbyrdelseslovens § 112.

¹⁵⁴ Kritisk herom Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 219f, og Martha Warburg, 'Udelukkelse fra fællesskab under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf', specialeafhandling, Københavns Universitet 2007. Tilgængelig på link: [www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Prisopgaver/Bedste opg 2007.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Prisopgaver/Bedste_opg_2007.pdf).

¹⁵⁵ Besvarelse af 1. oktober 2014 fra Justitsministeriet på instituttets henvendelse om bemærkninger til Statusrapport 2013.

¹⁵⁶ For eksempel EMD, Onoufriou mod Cypern, dom af 7. januar 2010, app. nr. 24407/04.

¹⁵⁷ Besvarelse af FT- spørgsmål 733. Tilgængelig på link:

www.ft.dk/samling/20121/almdel/REU/spm/733/svar/1064597/1266557/index.htm?samling/20121/almdel/REU/spm/733/svar/1064597/1266557/index.htm

og

www.ft.dk/samling/20121/almdel/REU/spm/734/svar/1064598/1266559/index.htm?samling/20121/almdel/REU/spm/734/svar/1064598/1266559/index.htm

¹⁵⁸ Justitsministeriets notat af 30. januar 2015 om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

¹⁵⁹ EFR, regel 52.2.

¹⁶⁰ EFR, regel 52.3 og 52.4.

¹⁶¹ CPT Standards, revideret version 2011, side 21.

¹⁶² CPT Standards, revideret version 2011, side 23.

¹⁶³ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011', side 42.

¹⁶⁴ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011', side 42.

¹⁶⁵ 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 39, og 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 40.

¹⁶⁶ Kriminalforsorgen, Statistik 2014, s. 41.

¹⁶⁷ Foreløbige tal fra Kriminalforsorgen, modtaget i mail af d. 25. januar.

¹⁶⁸ CPT, Visit report, 17. september 2014, par. 30.

¹⁶⁹ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011', side 58.

¹⁷⁰ 'Kriminalforsorgens Statistik 2012', side 55, og 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 56.

¹⁷¹ Kriminalforsorgen, Statistik 2014: s. 57.

¹⁷² Linda Kjær Minke, 'Fængslets indre liv', 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 176f.

¹⁷³ Linda Kjær Minke, 'Fængslets indre liv', 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, side 177.

¹⁷⁴ Jonas Markus Lindstad, 'Brugerundersøgelsen 2013. Indsatte i fængsler og arresthuse', Kriminalforsorgen, marts 2014, side 16.

¹⁷⁵ Andreas Graae, 'Ensom af soning: Flere fanger går i frivillig isolation' i Fængselsfunktionæren nr. 5, maj 2013, side 4f; samt privat korrespondance med journalist Andreas Graae ved bladet Fængselsfunktionæren, 11. april 2011. Om problematikken se også Yngve Hammerlin og Egil Larsen, 2000, 'Tungtsonende'. Oslo: KRUS.

¹⁷⁶ 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 35 og Kriminalforsorgen, Statistik 2014, s. 36.

¹⁷⁷ 'Miljøet i arresten er blevet hårdere', Jyllandsposten 28. maj 2013.

¹⁷⁸ Justitsministeriets brev til Institut for Menneskerettigheder af 1. oktober 2014 vedrørende Institut for Menneskerettigheders statusrapport fra 2013.

¹⁷⁹ CPT Standards, revideret version 2011, side 23.

¹⁸⁰ 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 4 to 13 February 2014 (CPT/Inf (2014) 25), par. 52. Tilgængelig på: www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf.

¹⁸¹ Anna Lawson, 'Disability Equality, reasonable accommodation and avoidance of ill-treatment in places of detention: the role of supranational monitoring and inspection bodies', *International Journal of Human Rights*, 2012, 16:6, 845-864. Se også domsoversigt, som opdateres løbende her:

www.menneskeret.dk/emner/handicap/forstaa-konvention/retsikkerhed/artikel-14-frihed-personlig-sikkerhed/afgoerelser.

¹⁸² Recommendation Rec (2004) 10 of the Committee of Ministers to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder. Tilgængelig på:

[www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec\(2004\)10_e.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(2004)10_e.pdf).

¹⁸³ Tilgængelig på:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

¹⁸⁴ EFR reglerne 12.1. og 12.2.

¹⁸⁵ Resolution 46/119 af 17. december 1991. Tilgængelig på:

www.un.org/documents/ga/res/46/a46r119.htm.

¹⁸⁶ Straffelovens § 16, jf. § 68 og §§ 69-70.

¹⁸⁷ Peter Kramp, Direktoratet for Kriminalforsorgen, august 2010. Tilgængelig på: [Klienter idømt en psykiatrisk særforanstaltning – Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen i Frihed og psykiatrien – og noget om behandlingen af psykisk syge kriminelle](#).

¹⁸⁸ 'Nye foranstaltningsdomme i 2014 samt forløbet af domme afsagt i 2009', Justitsministeriets Forskningskontor, oktober 2015. Tilgængelig på: www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/forskning/rapporter-fra-forskningskontoret/forskningsrapporter-2015.

¹⁸⁹ 'Udviklingen i domme til foranstaltning' april 2014, 'Udviklingen i antal foranstaltninger til psykisk syge og til dømte efter § 69' september 2015 samt 'Nye foranstaltningsdomme i 2014 samt forløbet af domme afsagt i 2009' oktober 2015. Tilgængelige på:

www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/forskning/rapporter-fra-forskningskontoret/forskningsrapporter-2015.

¹⁹⁰ Kortlægning af retspsykiatrien: Mulige årsager til udviklingen i antallet af retspsykiatriske patienter samt viden om indsatser for denne gruppe, faglig ekspertgruppe vedrørende retspsykiatri, Sundheds- og Ældreministeriet, december 2015. Tilgængelig på:

www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2015/December/~media/Filer%20-%20Publikationer%20i%20pdf/2015/Kortlaegning-af-retspsykiatrien-dec-2015/Kortlaegning-af-retspsykiatrien-dec-2015.ashx.

¹⁹¹ Straffelovrådets betænkning nr. 667/1972 om de strafferetlige særforanstaltninger, bemærkninger til nr. 8, § 68.

¹⁹² Straffelovrådets betænkning nr. 1372/1999 om tidsbegrænsning af foranstaltninger efter straffelovens § 68 og § 69, side 67, samt Rigsadvokatens Meddelelse (RM) 5-2007, rettet december 2012, vedrørende behandlingen af straffesager vedrørende psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70.

¹⁹³ Tfk 2006.376V, Tfk 2007.843V og U 2010.415/1H.

¹⁹⁴ Tfk 2008.372Ø.

¹⁹⁵ U 1999.1488H og U 2001.1334H.

¹⁹⁶ 'Brug af særforanstaltninger over for psykisk syge kriminelle i et menneskeretligt perspektiv', Udredning 4, Institut for Menneskerettigheder, 2006, side 169. Tilgængelig på:

http://humanrights.dk/files/pdf/Publikationer/ifmr_udred_4.pdf.

¹⁹⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial report of Denmark, 3 October 2014, par. 34 og 35. Tilgængelig på:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fDNK%2fCO%2f1&Lang=en.

¹⁹⁸ U 2015B.349.

¹⁹⁹ Fazel, Seena, og John Danesh, 'Serious Mental Disorder in 23.000 Prisoners: a Systematic Review of 62 Surveys', The Lancet 359: 545-50, 2006, side 548.

²⁰⁰ For eksempel Henrik Steen Andersen, 'Mental Health in Prison Populations' i Acta Psychiatrica Scandinavica, Supplementum to, no. 424, vol. 110, 2004, og Peter Kramp, 'Klienter idømt en psykiatrisk særforanstaltning – Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen i Frihed og psykiatrien – og noget om behandlingen af psykisk syge kriminelle', Direktoratet for Kriminalforsorgen, august 2010.

²⁰¹ Børn og Unge om Vidensportal, 'Psykiisk sygdom blandt unge kriminelle', Socialstyrelsen. Tilgængelig på:

<http://vidensportal.servicestyrelsen.dk/temaer/kriminalitet/forskning/psykiisk-sygdom-blandt-unge-kriminelle>.

²⁰² Bekendtgørelse nr. 399 af 9. april 2015 om sundhedsmæssig bistand til indsatte i Kriminalforsorgens institutioner.

²⁰³ Johan Rasmussen, 'For syg til cellen', Bladet Kriminalforsorgen, nr. 8, juni 2011, side 16.

²⁰⁴ Peter Kramp, 'Klienter idømt en psykiatrisk særforanstaltning – Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen i Frihed og psykiatrien – og noget om behandlingen af psykisk syge kriminelle', Direktoratet for Kriminalforsorgen, august 2010.

²⁰⁵ 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 4 to 13 February 2014 (CPT/Inf (2014) 25), par. 48. Tilgængelig på: www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25-inf-eng.pdf.

- ²⁰⁶ Rapporten er tilgængelig på:
www.kriminalforsorgen.dk/Files/Billeder/Fra%20afdelinger/Screeningsrapport%20til%20Intranettet%20Internettet%2016-12-2013.pdf.
- ²⁰⁷ 'Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016'.
- ²⁰⁸ Den følgende gennemgang bygger hovedsagligt på afsnittet om kvinder i fængsel i Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, 'Fængsler og menneskerettigheder', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012.
- ²⁰⁹ EFR regel 18.8.
- ²¹⁰ EFR regel 18.9.
- ²¹¹ 10th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1999, punkt 24.
- ²¹² EFR regel 19.7 og 34.1.
- ²¹³ 10th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1999 (2000), afsnit 25.
- ²¹⁴ EFR regel 34.2 sammenholdt med regel 25.4.
- ²¹⁵ 'Parliamentary Assembly Resolution 1663 (2009) Women in prison', §§ 1 og 2.
- ²¹⁶ Pressemeddelelse af 14. oktober 2010 fra FN's generalforsamling (GA/SHC/3980).
- ²¹⁷ 'Kriminalforsorgens Statistik 2011'.
- ²¹⁸ 'Kriminalforsorgens Statistik 2013', side 14.
- ²¹⁹ Frieder Dünkel, Claudia Kestermann og Juliane Zolondek, 'Internationalt studium af kvinder i fængsel', Greifswald, 2005, side 19.
- ²²⁰ Charlotte Mathiassen, "Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler – Erfaringer med kvinders og mænds fælles afsoning", Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet, 2011, side 19f.
- ²²¹ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, "Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark", Gyldendal, 2010, side 205. Kriminalforsorgens pensioner er ikke talt med.
- ²²² Kriminalforsorgens principprogram, side 10.
- ²²³ Charlotte Mathiassen, 'Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler – Erfaringer med kvinders og mænds fælles afsoning', Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet, 2011, side 121.
- ²²⁴ Indstilling fra Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår, Kriminalforsorgen, 12. september 2011, side 4.
- ²²⁵ Indstilling fra Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår, Kriminalforsorgen, 12. september 2011, side 4.
- ²²⁶ Indstilling fra Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår, Kriminalforsorgen, 12. september 2011, side 46.
- ²²⁷ Indstilling fra Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår, Kriminalforsorgen, 12. september 2011, side 45.
- ²²⁸ Se 'Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016', side 3.

- ²²⁹ Jonas Markus Lindstad, 'Brugerundersøgelsen 2013. Indsatte i fængsler og arresthuse', Kriminalforsorgen, marts 2014, side 17.
- ²³⁰ Jonas Markus Lindstad 'Brugerundersøgelsen 2014. Indsatte i fængsler og arresthuse', Kriminalforsorgen, april 2015, side 43.
- ²³¹ CAT, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark, § 35.
- ²³² Den følgende tekst stammer i vid udstrækning fra Janne Jakobsen og Peter Scharff Smith, "Børn af fængslede. En informations- og undervisningsbog", Samfundslitteratur, 2011, side 29 ff.
- ²³³ Præamblen til FN's konvention om barnets rettigheder.
- ²³⁴ Artikel 1-54 i FN's konvention om barnets rettigheder.
- ²³⁵ Lov om gennemførelse af straff mv. (lov-2001-05-18-21), § 3.
- ²³⁶ EMK artikel 8, stk. 1 og stk. 2.
- ²³⁷ Report and Recommendations of the Day of General Discussion on 'Children of Incarcerated Parents', Committee on the rights of the child, 30. september 2011.
- ²³⁸ Report and recommendations of the day of general discussion on 'Children of Incarcerated parents', Committee on the rights of the child, 30. september 2011, punkt nr. 31.
- ²³⁹ EFR regel 24.4.
- ²⁴⁰ For en nærmere omtale af disse og andre relevante sager se Peter Scharff Smith 'When the Innocent are Punished. The Children of Imprisoned Parents', Palgrave Macmillan, 2014, side 92 og 104f.
- ²⁴¹ Først og fremmest Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010, samt Peter Scharff Smith 'When the Innocent are Punished. The Children of Imprisoned Parents', Palgrave Macmillan, 2014.
- ²⁴² Lise Garkier Hendriksen, Janne Jakobsen og Peter Scharff Smith, 'Børneansvarlige i Kriminalforsorgen, Fokus på de indsatte børn', Institut for Menneskerettigheder, 2012, side 11.
- ²⁴³ Rikke Fuglsang Olsen, 'Forældres fængsling – en stratificerende livsbegivenhed?' i Dansk Sociologi, nr. 1, årgang 25, juni 2014.
- ²⁴⁴ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010; Janne Jakobsen og Peter Scharff Smith, 'Børn af fængslede. En informations- og undervisningsbog', Samfundslitteratur 2011; Lucy Gampell and Peter Scharff Smith (red.), 'Children of Imprisoned Parents', The Danish Institute for Human Rights, 2011. Peter Scharff Smith, 'When the Innocent are Punished. The Children of Imprisoned Parents', Palgrave Macmillan. 2014.
- ²⁴⁵ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010.
- ²⁴⁶ 'Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016', side. 10.

²⁴⁷ www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/244-millioner-over-de-kommende-fire-%C3%A5r-til-b%C3%B8rn-af-indsatte-og.

²⁴⁸ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010, kapitel 5. Se også Peter Scharff Smith, 'When the Innocent are Punished. The Children of Imprisoned Parents', Palgrave Macmillan, 2014.

²⁴⁹ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010, side 48f.

²⁵⁰ Peter Scharff Smith og Janne Jakobsen, 'Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark', Gyldendal, 2010, side 59ff. Se også Rikke Fuglsang Olsen, 'Invisible Consequences of Punishment: Parental imprisonment and Child Outcomes', ph.d.-afhandling, Forlaget Politica og forfatteren, 2013.

²⁵¹ Lov om gennemførelse af straff mv. (lov-2001-05-18-21), § 3.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

