



Beslutningsforslag nr. B 93

Folketinget 2009-10

Fremsat den 17. december 2009 af Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Anne Baastrup (SF), Meta Fuglsang (SF) og Ole Sohn (SF)

Forslag til folketingsbeslutning

om at forbedre retssikkerheden ved administrativt tildelt isolation

Folketinget pålægger regeringen inden udgang af denne folketingssamling at udarbejde og fremsætte lovforslag, der forbedrer gældende forhold omkring administrativt tildelt isolation under afsoning ved at sikre:

- a) at der fastsættes en vejledende øvre grænse for, hvor længe en indsat kan udelukkes fra fællesskab med andre indsatte,
- b) at der fastsættes klare mål for nedbringelse af brugen af udelukkelse fra fællesskab med andre indsatte,
- c) at afgørelser om langvarige udelukkelse skal forelægges en dommer,
- d) at den indsatte skal have en begrundelse for afgørelsen,
- e) at brugen af delvis isolation udbygges og
- f) at Kriminalforsorgen pålægges at udvikle en generel strategi for anvendelse af delvis isolation, og at de enkelte fængsler påbydes at udforme en lokal strategi.

Bemærkninger til forslaget

Forslagets formål

Der foreligger i dag dokumentation for, at isolationsfængsling kan indebære omfattende skadevirkninger, og undersøgelser har vist, at størstedelen af de isolationsfængslede oplever symptomer såsom forvirring, søvnløshed, hallucinationer, depression og angst. Helbredet kan tage skade efter bare få dages isolation. Et af de største problemer med isolationsfængsling er, at meningsfuld social kontakt reduceres til et absolut minimum, hvilket har en negativ indflydelse på den indsatte psykiske helbred

1Smith, Peter Schaff (2006): *The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates. A Brief History and Review of the Literature* i *Crime and Justice*. vol. 34, 2006 p. 34. De isolerede indsatte befinder sig – så at sige – i et fængsel inden for fængslet og lider under en ekstrem form for udelukkelse. Grundet isolationen kan de indsatte forsvinde ud af retfærdighedens skue – hvorfor det kan være vanskeligt at værne om de indsatte rettigheder – selv i samfund, som traditionelt er kendetegnet ved en høj grad af retssikkerhed²Smith, Peter Scharff (2008): *Solitary Confinement. An Introduction to The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement* i *Torture*. Vol. 18, nr. 1, 2008 p. 56-57..

Isolationsfængslingens mange implikationer har fået en lang række anerkendte eksperter på området til at gå sammen om udformningen af en international deklARATION om isolationsfængsling – Istanbulerklæringen af 9. december 2007. Hensigten med Istanbulerklæringen er dels at oplyse om isolationsfængslingens skadevirkninger, dels at præge standarder for fremtidig anvendelse. Istanbulerklæringen beskriver isolationsfængsling som en praksis, der i visse tilfælde kan udgøre nedværdigende og umenneskelig behandling, hvilket er en overtrædelse af flere internationale konventioner, herunder den europæiske menneskerettighedskonvention og FN's torturkonvention

3The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement Adopted on 9. December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Istanbul. p. 3. Optrøkt i *Torture* Volume 18, Number 1, 2008 pp. 63 – 66..

me 18, Number 1, 2008 pp.63 – 66.. Istanbulerklæringen stiller derfor krav om, at uanset de specifikke omstændigheder og uanset om isolationen er af disciplinær eller administrativ karakter, skal isolationsfængsling begrænses til et absolut minimum⁴The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement (2007) p. 4 Adopted on 9. December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Istanbul. p. 3. Optrøkt i *Torture* Volume 18, Number 1, 2008 pp. 63 – 66..

I Danmark er der med virkning fra 1. januar 2007 (lov nr. 1561 af 20. december 2006) gennemført en lang række ændringer af retsplejelovens regler om varetægtsfængsling i isolation. Formålet med ændringerne er at begrænse antallet og varigheden af varetægtsfængslinger i isolation, og man skærpede derfor den øvre tidsgrænse for isolationsfængslingens varighed, jf. retsplejeloven § 770 c.

Retsplejelovens regler om isolation i forbindelse med varetægtsfængsling finder imidlertid ikke anvendelse i forhold til udelukkelse fra fællesskab under afsoning. Dette er en anden type isolationsfængsling, som er karakteriseret ved en virkelig ringe retssikkerhed. Det betyder bl.a., at der ikke i straffuldbyrdsloven er berammet en øvre tidsgrænse for administrativt tildelt isolation under afsoning.

Set i lyset af den markante belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som isolation indebærer, bør retssikkerheden omkring ordningen om udelukkelse fra fællesskab forbedres. Det er forslagsstillernes klare opfattelse, at der er behov for formuleringen af en klar strategi for en forbedring af praksis for de indsatte, som er udelukket fra fællesskab, således at både antallet og varigheden af udelukkelse fra fællesskab effektivt kan nedbringes.

Tidsbegrænsninger

Det foreslås, at der fastsættes tidsbegrænsninger for, hvor længe en indsat kan isoleres under afsoningen gældende for ufrivillig isolation. Tidsbegrænsningerne, hvad angår isolation under varetægt, bør have afsmittende virkning på reglerne om

udelukkelse fra fællesskab, jf. retsplejeloven § 770 c, hvori der fastsættes øvre grænser for den samlede udstrækning af en isolationsfængsling.

Det skal i lighed med gældende regler for isolation under varetægtsfængsling være muligt undtagelsesvis at fravige de øvre grænser, hvis afgørende hensyn nødvendiggør fortsat isolation. Muligheden for en undtagelsesvis dispensation fra gældende regler kan imødekomme de særlige tilfælde, hvor særlig farlige indsatte og undvigelsestruede indsatte skønnes at skabe behov for udelukkelse fra fællesskab i længere tid. Forslagsstillerne finder, at disse tilfælde bør bringes for en dommer.

I forlængelse af en skærpelse af reglerne for tidsbegrænsninger er der behov for, at der samtidig formuleres nogle konkrete målsætninger for nedbringelse af varighed og antal af administrativt tildelede isolationer.

Forelæggelse for dommer i afgørelser om længerevarende udelukkelse

Forslagsstillerne finder, at der i lighed med gældende regler for varetægtsfængslinger i isolation bør være mulighed for at få indbragt afgørelser om ufrivillig udelukkelse fra fællesskab, der strækker sig længere end 14 dage, for en domstol.

Udelukkelse fra fællesskab er et alvorligt indgreb, som kan have skadelige konsekvenser for den indsatte helbred såvel fysisk som psykisk. Det er derfor kun rimeligt, at Kriminalforsorgen skal godtgøre anmodningen om at forsætte isolationen i en udstrakt periode over for en domstol.

Begrundelse

Ifølge forvaltningsloven § 24, stk. 3, har den indsatte ikke adgang til en begrundelse i sager om tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab. Det er imidlertid forslagsstillernes opfattelse, at den indsatte skal have mulighed for at kende bevæggrunden til fængselsmyndighedernes beslutning, medmindre der forelægger tungtvejende årsager til, at den isolerede ikke bør have adgang til en udtømmende begrundelse. I disse tilfælde bør det være muligt både at tilgodese den indsatte og eventuelle vidner, hvorfor det foreslås, at der i sager med sådanne tungtvejende årsager gives en begrundelse,

hvor visse nærmere definerede informationer udelukkes fra begrundelsen.

Delvis isolation

Ifølge bekendtgørelse nr. 440 af 30. maj 2008, § 6, om udelukkelse fra fællesskab påhviler det personalet at være opmærksom på, om indsatte, der har været isoleret i mere end 14 dage, har behov for øget personkontakt, tilsyn af læge, psykiater eller lignende. Ifølge stk. 2 skal personalet være opmærksomme på, om der under henvisning til den indsatte forhold sammenholdt med hensynet til orden og sikkerhed i institutionen kan ske lempelser, f.eks. i form af fællesskab, arbejde i fællesskab eller fritidsaktiviteter.

Indsatte har adgang til fællesskab med andre fanger, jf. fællesskabsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 147 af 28/02/2008: Bekendtgørelse om indsatte adgang til fællesskab m.v. med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

Ifølge Istanbulerklæringen er et af de mest problematiske aspekter ved isolationsfængsling mangelen på meningsfuld social kontakt

6Smith, Peter Scharff (2008): Solitary Confinement. An Introduction to The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement i Torture. Vol. 18, nr. 1, 2008 p. 61. Der er derfor et stort behov for, at indsatsen for at højne niveauet af meningsfuld social kontakt skærpes betydeligt.

Derfor opfordrer forslagsstillerne regeringen til at tage initiativer til at udvide mulighederne for delvis udelukkelse fra fællesskab – en ordning, hvor den fængslede er afskåret fra samvær og kontakt med bestemte andre indsatte, men ikke alle. Det foreslås derfor, at der oprettes mindre enheder, hvor de delvis isolerede afsonere kan bo sammen. Disse fællesskabsenheder kan medvirke til, at den meningsfulde sociale kontakt kan bevares, og dermed sikre, at den indsatte helbred ikke tager langvarig og permanent skade.

Det er endvidere forslagsstillernes opfattelse, at Kriminalforsorgen bør pålægges at udvikle en generel strategi for anvendelse af delvis isolation, samtidig med at de enkelte fængsler påbydes at udforme en lokal strategi.

Der bør endvidere kigges nærmere på den frivillige isolation. I 2008 sad 439 indsatte i »frivillig« udelukkelse fra fællesskab

Kriminalforsorgens statistik 2008 p. 41.. Selv om fangerne i princippet selv vælger at lade sig isolere, har ensomheden og mangelen på menneskelig kontakt stadig væk alvorlige psykiske konsekvenser. Ofte er det trusler og vold, der tvinger de svageste fanger til at lade sig isolere. Den frivillige isolation er et valg, der træffes i mangel på bedre. Der er også her behov for at undersøge mulighederne for at udbygge brugen af den delvise isolation.

Uddannelse af Kriminalforsorgens personale i konflikthåndtering

For at sikre implementeringen af en styrket indsats på området omkring udelukkelse fra fællesskab er der et øget behov for også at fokusere på personalet i Kriminalforsorgen. Da personalet i fængslerne er nogle af de vigtigste aktører i en sådan indsats, bør disse tilbydes forskellige muligheder for uddannelsesforløb.

Det er helt centralt, at personalet i landets fængsler har de fornødne kompetencer både med hensyn til overordnede pædagogiske kompetencer og de mere målrettede, bl.a. i forhold til konflikthåndtering m.v.

Gældende regler om varetægtsfængsling i isolation

§ 770 c. Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven ikke kan medføre fængsel i 4 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 14 dage.

Stk. 2. Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller derover, men ikke fængsel i 6 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 4 uger.

Stk. 3. Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger. Retten kan dog undtagelsesvis tillade, at en isolation udstrækkes ud over 8 uger, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret, og lov-

overtrædelsen kan ventes at ville medføre straf af fængsel i mindst 2 år.

Stk. 4. Isolation må ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 6 måneder, medmindre sigtelsen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 191 eller 237.

Stk. 5. Hvis arrestanten er under 18 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 4 uger, medmindre sigtelsen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13.

Isolation i forbindelse med varetægtsfængsel er ydermere underlagt regler om, at isolation i mere end 2 uger skal forelægges en dommer, jf. retsplejeloven:

§ 770 d, stk. 2. Ved rettens afgørelse om isolation finder reglerne i § 764, stk. 2-4, § 766, § 767, stk. 1, og §§ 768-769 i øvrigt tilsvarende anvendelse. Ved iværksættelse af isolation må den første frist for indgrebets længde dog ikke overstige 2 uger. Hvis arrestanten er under 18 år, kan fristen for isolation højst forlænges med 2 uger ad gangen.

Stk. 3. Politiets anmodning om fortsat isolation skal fremsættes skriftligt over for retten. Anmodningen skal være begrundet. Inden politiet fremsætter anmodning om forlængelse ud over 8 uger, jf. § 770 c, stk. 3, eller ud over 4 uger, hvis arrestanten er under 18 år, jf. § 770 c, stk. 5, skal Rigsadvokatens godkendelse indhentes. Hvis Rigsadvokatens godkendelse ikke foreligger, kan forlængelse af isolation ikke ske.

Gældende regler vedrørende udelukkelse fra fællesskab

Ifølge straffuldbyrdelseslovens § 63 kan fængselsmyndigheden beslutte, at en indsat kan udelukkes fra fællesskab med andre indsatte, hvis det er nødvendigt:

- 1) for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd,
- 2) for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller påkrævet for at gennemføre en almindelig sundhedskontrol eller forebygge smittefare, eller
- 3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart

uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte

Lovbekendtgørelse nr. 1337 af 3/12 – 2007. Bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. § 63

Det nuværende regelsæt giver fængselsmyndigheden mulighed for at isolere de indsatte uden at give dem en begrundelse for beslutningen, uden at give dem mulighed for at få indblik i sagen, uden at de får oplyst, hvor længe de skal sidde isoleret, og uden mulighed for at få deres sag prøvet af en domstol.

Hvis en isoleret indsat ønsker en skriftlig begrundelse for udelukkelsen fra fællesskab, skal denne ifølge vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab

Vejledning nr. 28 af 3. juni 2008 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse.

Den indsatte har ikke ret til aktindsigt i sager om udelukkelse fra fællesskab, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 4, hvorfor en anmodning om aktindsigt kan afslås alene med en henvisning til den nævnte bestemmelse.

Endvidere er der heller ikke krav om, at der foretages partshøring efter forvaltningslovens § 19, jf.

	<i>1-3 dage</i>	<i>4-7 dage</i>	<i>8-14 dage</i>	<i>15-28 dage</i>	<i>Mere end 28 dage</i>	<i>I alt</i>
2004	219	170	155	113	30	687
2005	238	169	171	130	51	759
2006	201	175	157	126	56	715
2007	174	132	159	127	39	631
2008	182	184	170	130	38	704

Kilde: Besvarelse af REU alm. del – spørgsmål 299, 2008-09. Tallene fra 2008 stammer fra Kriminalforsorgens statistik for 2008

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at der i årene fra 2004 og til og med 2008 er registreret ovenstående tal vedrørende tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63 (Tallene fra 2008 stammer fra Kriminalforsorgens statistik for 2008). Såvel afsonere som varetægtsarrestanter kan udelukkes fra fællesskab under henvisning til den pågældende bestemmelse, og de oplyste tal omhandler således begge kategorier af indsatte. Tallene omhandler derimod ikke varetægt-

§ 19, stk. 2, nr. 4.¹⁰ Vejledning nr. 28 af 3. juni 2008 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 112 har den dømte adgang til udvidet domstolsprøvelse af en række særlig indgribende administrative afgørelser truffet i medfør af straffuldbyrdelsesloven, som f.eks. tilbageholdelse af breve eller konfiskation af genstande, hvorimod dømte i afgørelser om udelukkelse fra fællesskab under afsoning ikke er omfattet af denne udvidede adgang til domstolsprøvelse. Ifølge straffuldbyrdelseslovens § 111 om administrativ klageadgang kan afgørelser, der i henhold til straffuldbyrdelsesloven er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, politiet eller restanceinddrivelsesmyndigheden, dog påklages til justitsministeren

Anvendelse af udelukkelse fra fællesskab under afsoning

Justitsministeren har ved besvarelse af REU alm. del – spørgsmål 299, 2008-09 redegjort for antallet af udelukkelser fra fællesskab. Tallene fremgår af nedenstående tabel.

sarrestanter, der er isolerede efter rettens bestemmelse.

Justitsministeren har endvidere ved besvarelse af REU alm. del – spørgsmål 300, 2008-09 redegjort for den gennemsnitlige varighed af isolation under afsoning fordelt på de seneste 5 år. Det fremgår af besvarelsen, at de længste anbringelser i årene 2004-2008 (1. halvår) var af en varighed på omkring et år.

Erfaringer med skærpelse af reglerne om anvendelse af varetægtsfængsling i isolation

Ifølge Rigsadvokatens redegørelse for anvendelse af varetægtsfængsling i isolation for 2007¹¹ 2008 – 09 REU alm. del – Notat 197. 16. december 2008. resulterede skærpelsen af reglerne om anvendelse af isolationsfængsling i et markant fald i antallet af isolationsfængslinger med 42,6 pct. fra 2006 til 2007.

Endvidere var der et fald fra 8 pct. til 4,6 pct. i antallet af isolationsfængslinger vurderet i forhold

til det samlede antal af varetægtsfængslinger. Det samlede antal dages isolationsfængsling faldt med 48 pct. fra 13.838 til 7.189 dages isolationsfængsel. Ifølge Rigsadvokatens redegørelse anslås skærpelsen i reglerne om anvendelse af isolationsfængsel at udgøre den væsentligste årsag til det kraftige fald i anvendelsen i isolationsfængslinger fra 2006-2007.¹² 2008 – 09 REU alm. del – Notat 197. 16. december 2008, s. 8

10
11
12

*Skriftlig fremsættelse***Karina Lorentzen Dehnhardt (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om at forbedre retssikkerheden ved administrativt tildelt isolation.

(Beslutningsforslag nr. B 93).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.