



**Justitsministeriet**  
Lovafdelingen

Dato: 13. februar 2006  
Dok.: JOK40482  
Strafferetskontoret

**Udkast til tale**

**til brug ved besvarelse af samrådsspørgsmål R af 13. december 2005 (omtrykt den 6. februar 2006) fra Folketingets Retsudvalg (alm. del) tirsdag den 28. februar 2006**

Spørgsmål:

”Ministeren bedes redegøre for stigningen i brugen af isolationsfængsling og baggrunden herfor, jf. Rigsadvokatens redegørelse om udviklingen i antallet af isolationsfængslinger og varigheden heraf, jf. alm. del – bilag 190.

Hvilke overvejelser giver udviklingen i brugen af varetægtsfængslinger i isolation ministeren anledning til bl.a. set i lyset af Folketingets tidligere beslutninger om at begrænse antallet og varigheden af varetægtsfængslinger i isolation og Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1469/2006 om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven (REU alm. del – bilag 367)?”

Svar:

1. Ordningen med Rigsadvokatens afgivelse af en isolationsredegørelse én gang om året blev indført samtidig med, at retsplejelovens regler om varetægtsfængsling i isolation blev ændret i 2000.

Hovedformålet med lovændringen var som bekendt at opnå en begrænsning i antallet og varigheden af varetægtsfængsling i isolation.

Lovændringen indeholdt bl.a. en præcisering og skærpelse af betingelserne for at iværksætte og opretholde isolation, krav om mere konkret begrundede kendelser om isolation og kortere tidsbegrænsninger for isolation.

I bemærkningerne til lovforslaget blev det anført, at Justitsministeriet ville anmode Strafferetsplejeudvalget om at vurdere, om reglerne har haft den tilsigtede virkning, når disse har været i kraft i 5 år.

I sommeren 2005 blev udvalget ved et tillægskommisorium anmodet om også at overveje mulighederne for yderligere at begrænse anvendelsen af isolation. Dette tillægskommisorium var en opfølgning på regeringsgrundlaget ”Nye mål” fra februar 2005.

Jeg har modtaget Strafferetsplejeudvalgets betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven den 1. februar 2006. Jeg vil vende tilbage til betænkningen, men først vil jeg redegøre for udviklingen i anvendelsen

af isolation i 2004 på grundlag af Rigsadvokatens redegørelse af 30. november 2005.

2. Jeg vil starte med at redegøre for udviklingen i antal-  
let og den gennemsnitlige varighed af isolationer i 2004.  
Dernæst vil jeg redegøre for arten af den kriminalitet,  
som har dannet grundlag for anvendelsen af isolation.  
Endelig vil jeg kort omtale nogle lokale forskelle og an-  
vendelsen af isolation over for unge under 18 år.

3. Det fremgår af Rigsadvokatens redegørelse, at det  
samlede antal afsluttede isolationsfængslinger var på  
**580** i 2004. Som påpeget i samrådspørgsmålet, er dette  
antal udtryk for en stigning i isolationsanvendelsen i  
forhold til året før, hvor det samlede antal isolations-  
fængslinger var på **476**. Det er det højeste antal isolati-  
onsfængslinger siden lovændringen i 2000.

De 580 afsluttede isolationsfængslinger i 2004 svarer til,  
at isolation blev anvendt i **9,8 pct.** af det samlede antal

påbegyndte varetægtsfængslinger i 2004. De tilsvarende isolationsandele udgjorde i 2001 9,5 pct., i 2002 8,2 pct. og i 2003 7,7 pct. Der er således også tale om en stigning i 2004 i forhold til de foregående år, når man ser på, hvor stor en andel af det samlede antal varetægtsfængslede, der blev undergivet isolation.

4. Den gennemsnitlige varighed af isolation var i 2004 på **36 dage**. Til sammenligning udgjorde den gennemsnitlige varighed i 2003 37 dage, i 2002 30 dage og i 2001 28 dage.

Om varigheden af isolation fremgår endvidere, at 58 pct. af det samlede antal isolationsfængslinger i 2004 blev afsluttet inden for 4 uger. 75,5 pct. af det samlede antal isolationsfængslinger blev afsluttet inden for 8 uger, mens 97 pct. blev afsluttet inden for 3 måneder (564 sigtede).

5. For 16 sigtede (3 pct.) blev isolationsanbringelsen altså forlænget ud over 3 måneder. Året før udgjorde det tilsvarende antal 21 personer, mens antallet i 2001 og 2002 udgjorde henholdsvis 8 og 4 personer.

Efter lovændringen i 2000 kan opretholdelse af isolation ud over 3 måneder kun ske i sager, hvor der er rejst sigtelse for en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 6 år eller derover, og hvor retten undtagelsesvis finder, at isolation fortsat er påkrævet af hensyn til sagens efterforskning.

For at sikre en meget restriktiv praksis med hensyn til anvendelse af isolation ud over 3 måneder blev der - samtidig med lovændringens ikrafttrædelse i juli 2000 - etableret en forelæggelsesordning for Rigsadvokaten. Forelæggelsesordningen indebærer, at alle anmodninger til retten om varetægtsfængsling i isolation ud over 3 måneder skal godkendes af Rigsadvokaten.

Rigsadvokaten indskærpede retningslinjerne om forelæggelse i september 2004 over for landets statsadvokater og politimestre.

6. For så vidt angår arten af den kriminalitet, der begrundede anvendelse af isolation i 2004, kan det oplyses, at 60 pct. af de sigtede var sigtet for narkotikakriminalitet, 21 pct. var sigtet for berigelseskriminalitet, heraf ca. 10 pct. for røveri, 8 pct. var sigtet for manddrab, mens ca. 7 pct. var sigtet for vold.

7. Variationen mellem de enkelte politikredse med hen syn til anvendelsen af isolation er ganske stor. Dette fremgår af Justitsministeriets Forskningsenheds redegørelse for de statistiske isolationsoplysninger for 2004, der er optrykt som bilag A til Rigsadvokatens redegørelse.

I de fem politikredse, der i 2004 havde den største andel af isolationsfængslinger i forhold til antallet af vare-

tægtsfængslinger, blev isolation i gennemsnit anvendt i ca. en fjerdedel af de sager, hvor varetægtsfængsling blev iværksat. Det drejer sig om Kalundborg, Gladsaxe, Frederikssund, Bornholm og København.

Til sammenligning blev der slet ikke anvendt isolation i 2004 i 14 andre politikredse beliggende på Fyn og i Jylland.

Næsten halvdelen – ca. 48,5 pct. – af samtlige afsluttede isolationsfængslinger i 2004 skete i Københavns politikreds, mens antallet af isolationsfængslinger i de tre næststørste byer – Århus, Odense og Aalborg – udgjorde sammenlagt ca. 5 pct. af det samlede antal.

**8.** Det fremgår endelig af Rigsadvokatens redegørelse, at fem unge under 18 år blev varetægtsfængslet i isolation i 2004. Dette antal svarer til 2003-niveauet, mens det tilsvarende antal i 2001 og 2002 udgjorde henholdsvis ét og tre tilfælde.



Af de fem sigtede under 18 år, der var varetægtsfængslet i isolation i 2004, var tre sigtet for røveri af særlig grov beskaffenhed (isolutionsfængslet i henholdsvis 14 dage, 25 dage og 50 dage), én var sigtet for manddrab (isolutionsfængslet i 4 dage), mens den sidste var sigtet for indbrudstyveri (isolutionsfængslet i 8 dage).

**9.** Som tidligere nævnt modtog jeg den 1. februar Strafferetsplejeudvalgets betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter lovændringen i 2000. Betænkningen indeholder som nævnt dels en evaluering af de regler om varetægtsfængsling i isolation, der blev gennemført ved lovændringen i 2000, dels overvejelser om, hvordan anvendelsen af isolation kan begrænses yderligere.

**10.** For så vidt angår evalueringen af de gældende regler om isolation har Strafferetsplejeudvalget analyseret det statistikmateriale, som foreligger vedrørende udviklingen i anvendelsen af isolation siden lovændringen.

Udvalget konstaterer, at antallet af tilfælde, hvor isolation bringes i anvendelse, er markant lavere end før lovændringen, men at der dog er tale om en betydelig stigning fra 2003 til 2004.

Om den gennemsnitlige varighed af isolation har udvalget anført, at denne de første par år var væsentligt kortere end før lovændringen, men at der i 2003 og 2004 er indtrådt sådanne stigninger i den gennemsnitlige varighed, at denne nu svarer til niveauet før lovændringen.

Udvalget har fundet det vanskeligt at vurdere, om 2004-stigningen er udtryk for en ”glidning” i praksis, eller om den primært skyldes forskelle i sagernes omfang og karakter. Vurderingen er vanskelig, fordi der også forekommer udsving fra år til år med hensyn til, i hvilket omfang isolation bringes i anvendelse inden for de enkelte kriminalitetstyper som manddrab, narkotikaforbrydelser, røverier m.v.

Isolationstallene for 2005 foreligger endnu ikke og har derfor ikke kunnet indgå i udvalgets analyse.

Udvalget har imidlertid - som det fremgår af betænkningens kapitel 4 – indhentet en **belægsstatistik for 2005** fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, der illustrerer, hvor mange personer der gennemsnitligt har været varetægtsfængslet eller anholdt dagligt på landsplan, og hvor mange af disse personer, der har været anbragt i isolation i 2005.

Af kriminalforsorgens belægsstatistik for 2005 fremgår, at antallet af varetægtsfængslede og anholdte i dagligt gennemsnit var **1044**, hvoraf **52** var anbragt i isolation. Med et gennemsnitligt dagligt belæg i 2005 på 52 personer er der tale om et fald på ca. 13,3 pct. i forhold til belægget i 2004 således, at 2005-niveauet nogenlunde svarer til niveauet i 2003.

Det kan ikke udledes af belægsstatistikken, om der er tale om et fald i antallet af isolationsfængslinger i 2005 eller et fald i den gennemsnitlige varighed af isolation eller eventuelt begge dele. En afklaring af det spørgsmål må afvente en gennemgang og bearbejdelse af de oplysninger om antallet af afsluttede isolationsfængslinger i 2005, som landets politimestre har indberettet til Rigsadvokaten i januar 2006.

Rigsadvokaten har imidlertid oplyst mig om, at en foreløbig sammentælling af det samlede antal isolationsfængslinger viser, at der var 536 isolationsfængslinger i 2005, altså et mindre antal isolationsfængslinger end i 2004. Der har også været et fald i antallet af langvarige isolationsfængslinger, idet 11 personer – mod 16 personer i 2004 – har været isolationsfængslet ud over 3 måneder efter forelæggelse for Rigsadvokaten. Som sagt er gennemgangen og bearbejdelsen af 2005-tallene ikke færdig, og der må tages forbehold for mindre korrekationer.

**11.** Udvalget har også set nærmere på de store lokale forskelle, der forekommer med hensyn til anvendelsen af isolation. I den forbindelse har udvalget bl.a. konstateret, at Kalundborg, København og Gladsaxe politikredse ligger betydeligt over landsgennemsnittet for hele perioden (dvs. fra 2001 til 2004).

Sammenfattende er det udvalgets vurdering, at de lokale forskelle – ikke mindst på grundlag af tallene for Kalundborg, København og Gladsaxe politikredse – peger i retning af, at ikke kun forskelle i sags sammensætningen og forekomst af større sagskomplekser, men også den lokale praksis for anvendelse af isolation, spiller en rolle for de betydelige lokale variationer i isolationsanvendelsen, som forekommer.

**12.** Udvalget har også forsøgt at belyse, hvordan reglementet om isolation har virket i praksis. Udvalget har bl.a. undersøgt de kendelser om isolation, der blev af-

sagt ved Østre og Vestre Landsret i 2. halvår 2004. Materialet omfatter 89 sager med i alt 124 sigtede og giver via begrundelserne et godt indtryk af retternes praksis.

Udvalget har desuden gennemgået oplysninger om de sager om isolation ud over 3 måneder, som er omfattet af ordningen om forelæggelse for Rigsadvokaten. Undersøgelsen er foretaget på grundlag af Rigsadvokatens årlige isolationsredegørelser for årene 2001-04.

På baggrund af disse undersøgelser er det udvalgets vurdering, at de gældende regler i retsplejeloven om isolation i vid udstrækning anvendes i overensstemmelse med lovens forarbejder og forudsætninger, herunder forudsætningen om en mere restriktiv praksis med hensyn til anvendelse og opretholdelse af isolation.

Gennemgangen af landsretskendelserne bekræfter efter udvalgets opfattelse, at der i almindelighed stilles særlige krav til begrundelsen. Udvalget finder dog, at dom-

stolenes begrundelser i en række tilfælde forekommer standardprægede og ikke fuldt ud lever op til intentionerne bag 2000-loven.

Udvalget vurderer også, at forelæggelsesordningen har været vel fungerende i praksis. Behovet for fortsat opmærksomhed på dette område understreges efter udvalgets opfattelse imidlertid af stigningen i antallet af langvarige isolationsfængslinger. Udvalget henviser i den forbindelse også til, at der har været flere sager, der er omfattet af forelæggelsesordningen, men hvor forelæggelse ikke er sket.

**13.** Sammenfattende er det Strafferetsplejeudvalgets vurdering, at lovændringen i 2000 har virket efter hensigten derved, at det absolutte antal isolationsfængslinger er blevet nedbragt i forhold til antallet før lovændringen. Imidlertid er det usikkert, om tendensen fastholdes og den gennemsnitlige varighed af isolation er ikke

blevet nedbragt. Hertil kommer de førømtalte betydelige lokale forskelle i isolationsanvendelsen.

**14.** Udvalget foreslår på denne baggrund en lang række ændringer i de gældende regler om isolation. Ændringerne vil efter udvalgets opfattelse kunne medføre en yderligere begrænsning i anvendelsen af isolation.

Udvalgets forslag har navnlig til formål 1) **at** fastholde den væsentlige nedgang i antallet af isolationsfængslinger, som er opnået med 2000-loven, 2) **at** opnå en væsentlig nedsættelse af varigheden af isolation og 3) **at** sikre større ensartethed i praksis i hele landet.

Udvalget foreslår for det første en skærpelse af betingelserne for at iværksætte og opretholde isolation af unge under 18 år.

**15.** Udvalget foreslår for det andet, at de gældende tidsgrænser for isolation nedsættes for at opnå en generel



begrænsning i den tidsmæssige udstrækning af isolation. Overordnet foreslår udvalget de gældende tidsgrænser nedsat til det halve.

Den gældende ufravigelige overgrænse for isolation på 4 uger vedrørende lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, men ikke i 4 år, foreslås af udvalgets flertal nedsat til 14 dage. Mindretallet (ét medlem af udvalget) foreslår ligesom flertallet, at den gældende overgrænse nedsættes til 14 dage, men dog således, at 14-dagesgrænsen undtagelsesvis vil kunne udstrækkes i op til 4 uger af retten, hvis afgørelse de hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet.

Udvalget foreslår endvidere den ufravigelige overgrænse for isolation på 8 uger vedrørende lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år, men ikke i 6 år, nedsat til 4 uger.

Den ufravigelige overgrænse for isolation på 3 måneder vedrørende lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, foreslås af udvalgets flertal nedsat til 8 uger. Udvalgets mindretal (ét medlem) finder ikke, at 3-månedersgrænsen bør nedsættes til 8 uger.

Den gældende adgang for retten til undtagelsesvis at tillade, at isolation udstrækkes ud over førnævnte frist, hvis afgørende hensyn til strafforfølgningen gør fortsat isolation påkrævet uanset den tid, arrestanten hidtil har været isoleret, foreslås opretholdt. Udvalget foreslår imidlertid, at det som en yderligere betingelse fastsættes, at lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af fængsel i mindst 2 år.

Herudover foreslås – som noget nyt – indført en overgrænse for isolation på 6 måneder.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den foreslåede 6-månedersgrænse bør kunne fraviges, har udvalget været delt. Flertallet foreslår, at der indføres en ufravigelig overgrænse for isolation på 6 måneder, når der er rejst sigtelse for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, medmindre sigtelsen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder) eller en overtrædelse af straffelovens §§ 191 (narkotikakriminalitet) eller 237 (manddrab). Mindretallet foreslår, at 6-månedersgrænsen i det hele gøres ufravigelig.

Endelig foreslår udvalget den ufravigelige overgrænse på 8 uger for unge under 18 år nedsat til 4 uger. Også med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt denne overgrænse bør kunne fraviges, har udvalget været delt. Flertallet foreslår, at isolation af unge under 18 år ud over 4 uger kan ske, hvis sigtelsen angår en forsætlig

overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, mens udvalgets mindretal foreslår, at 4-ugersgrænsen gøres ufravigelig.

**16.** Udvalget foreslår endvidere, at politiets anmodning om fortsat isolation skal fremsættes skriftligt over for retten, og at anmodningen skal være begrundet.

Ifølge udvalget vil en skriftlig begrundelse sikre en nøje stillingtagen til nødvendigheden af isolation i hvert enkelt tilfælde og give retten et mere fyldestgørende grundlag for at tage stilling hertil.

Desuden foreslår udvalget den gældende forelæggelsesordning for Rigsadvokaten lovfæstet. Udvalgets flertal foreslår 3-månedersgrænsen nedsat til 8 uger, således at Rigsadvokatens godkendelse skal indhentes, inden politiet fremsætter anmodning om forlængelse ud over 8 uger. Udvalget foreslår endvidere, at forlængelse af iso-

lation ikke må ske, hvis Rigsadvokatens godkendelse ikke er indhentet.

Ifølge udvalget udgør forelæggelsesordningen et egnet instrument til at sikre, at spørgsmål om isolation i læn- gere tid kun rejses over for retten i de helt særlige til- fælde, hvor *afgørende* hensyn til sagens forfølgning gør isolation påkrævet. Efter udvalgets opfattelse er ordnin- gen endvidere egnet til at sikre, at anmodninger om iso- lation i sådanne tilfælde fremsættes efter en ensartet praksis i hele landet.

**17.** Udkastet til lovændringer indeholder også forslag til en ændring af retsplejelovens § 747 om afholdelse af bevisførelse før domsforhandlingen – den såkaldte anti- ciperede bevisførelse – med henblik på en øget anvendelse heraf.

Udkastet indeholder desuden forslag til skærpede regler om domstolenes begrundelsespligt ved afgørelser om

isolation eller fortsat isolation. Forslaget har for så vidt karakter af en præcisering. Det er imidlertid sigtet med forslaget, at det såkaldte indikationskrav – dvs. kravet til nødvendigheden af isolation – skal slå stærkere igennem i praksis med sigte på såvel bedre begrundelser som en begrænsning i isolationsanvendelsen.

Herudover foreslår udvalget at opretholde den gældende ordning med Rigsadvokatens afgivelse af en redegørelse om udviklingen i anvendelsen af isolation én gang årligt opretholdes.

**18.** Udvalget har anført, at en række forhold bevirker, at der er betydelig usikkerhed knyttet til vurderingen af den samlede effekt af udvalgets forslag, men det er udvalgets opfattelse, at den samlede virkning af alle udvalgets forslag må antages at kunne opfylde målsætningen om at fastholde en væsentlig nedgang i antallet af isolationsfængslinger og opnå en væsentlig nedsættelse af varigheden af isolationsfængsling.

Endelig indeholder betænkningens kapitel 6 en lovteknisk model for en eventuel skærpelse af kriminalitetskravet (dvs. en skærpelse af strafferammekravet), hvis man retspolitisk måtte ønske at gå videre i retning af en endnu mere omfattende begrænsning i isolationsanvendelsen, end der med udvalgets lovudkast er lagt op til. Udvalgets model indebærer, at der ikke fremover kan ske varetægtsfængsling i isolation vedrørende sigtelser for overtrædelser af f.eks. straffelovens § 244 (simpel vold) og overtrædelser af straffelovens bestemmelser om berigelseskriminalitet, medmindre der er tale om berigelsesforbrydelser af særlig grov beskaffenhed.

**19.** Med betænkningen fra Strafferetsplejeudvalget foreligger der et gennearbejdet grundlag for at tage stilling til, hvilke tiltag af lovgivningsmæssig og administrativ karakter der bør iværksættes for at opnå en yderligere begrænsning i anvendelsen af isolation.

Betænkningen er i øjeblikket i høring hos en lang række myndigheder og organisationer. Høringsfristen udløber den 2. marts 2006.

Jeg er indstillet på at fremsætte lovforslag på området straks i begyndelsen af den kommende samling. Det kunne naturligvis også overvejes at fremsætte lovforslag allerede i indeværende samling, men en sådan løsning vil ikke være uproblematisk. Det skyldes først og fremmest, at flere meget omfattende forslag er på vej til Folketinget i de nærmeste uger – jeg tænker her på lovforslaget om en politi- og domstolsreform, antiterrorpakken og forslaget om overgang til digital tinglysning. Alt i alt er jeg derfor mest tilbøjelig til at fremsætte forslaget straks i næste samling, således at der bliver den fornødne tid til en grundig behandling af forslaget.

**[SLUT]**