



OPCAT årsrapport 2009

J.nr. 2010-4728-9812

1. Folketingets Ombudsmand som National Forebyggende Mekanisme (NFM)	2
2. Baggrund, retligt grundlag og organisering	2
3. Bedømmelsesgrundlag.....	4
3.1 Det internationale retsgrundlag	4
3.2 Borgere der er frihedsberøvede	5
3.3 Torturbegrebet	5
3.4 Grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling	6
4. Opmærksomhedsområder.....	8
4.1 Forholdet mellem personale og de frihedsberøvede	8
4.2 Lægefaglige forhold	8
4.3 Isolation	9
4.4 Magtanvendelse	9
4.5 De fysiske forhold	9
5. Arbejdsmetode	9
6. Årets aktiviteter	10
6.1 OPCAT inspektioner	10
6.2 Inspektioner efter ombudsmandslovens § 18.....	12

1. Folketingets Ombudsmand som National Forebyggende Mekanisme (NFM)

Dette er den første rapport om Folketingets Ombudsmands arbejde som National Forebyggelsesmekanisme med behandling af frihedsberøvede. Opgaven blev tildelt ombudsmanden i forbindelse med Danmarks ratifikation af tillægsprotokollen til FN's torturkonvention OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Regeringen anmeldte i 2007 til FN at Folketingets Ombudsmand var den myndighed som i Danmark skulle føre særligt tilsyn med de forhold frihedsberøvede borgere tilbydes. I 2009 ændredes ombudsmandsloven, og dermed blev det retlige grundlag for ombudsmandens arbejde som NFM endeligt afklaret. Arbejdet med at tilrettelægge og forberede inspektionerne i overensstemmelse med de forudsætninger der stilles i tillægsprotokollen, og samtidigt samordne indsatsen med den kontrolvirksomhed som i forvejen findes på området, var i alt væsentligt afsluttet i løbet af første halvdel af 2009. I forbindelse med ændringen af ombudsmandsloven var det forudsat at ombudsmanden skulle inddrage sagkyndig bistand fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) og Dansk Institut for Menneskerettigheder (IMR). I løbet af året er den nærmere tilrettelæggelse af dette samarbejde kommet på plads. Det praktiske arbejde med at gennemføre inspektioner blev påbegyndt i efteråret, og der er blevet gennemført 9 inspektioner som et led i den nye tilsynsvirksomhed.

I det følgende beskrives det nærmere indhold af det arbejde der er blevet udført i 2009 som et led i det særlige OPCAT mandat. Rapporten omhandler følgende temaer:

- Det retlige grundlag for og organiseringen af ombudsmandens virksomhed som NFM
- Det bedømmelsesgrundlag NFM anvender
- Afgrænsning af områder som i særlig grad er relevante for inspektionerne
- De virkemidler og den metode der indtil videre vil blive anvendt i forbindelse med arbejdet
- Resultaterne af de gennemførte undersøgelser
- Redegørelse for ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed.

2. Baggrund, retligt grundlag og organisering

Folketinget vedtog den 19. maj 2004 at ratificere FN's valgfri protokol til konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT). OPCAT pålægger de deltagende stater at etablere et system med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. Hver af de deltagende stater er forpligtet til at etablere en

eller flere nationale myndigheder til forebyggelse af tortur mv.: den nationale forebyggende mekanisme – NFM.

I efteråret 2007 blev Folketingets Ombudsmand af den danske regering udpeget til dansk NFM.

NFM's opgaver er nærmere beskrevet i artikel 19 i protokollen. Hovedopgaven for NFM består i regelmæssigt at gennemføre besøg på steder hvor personer er frihedsberøvet, for at styrke beskyttelsen mod og forebyggelsen af tortur og anden nedværdigende og umenneskelig behandling. Derudover skal NFM fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer. Endelig skal NFM indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Både inspektionsvirksomheden og den øvrige del af NFM's arbejde forudsættes at have et særligt forbyggende sigte. Heri ligger en særlig pligt til at være opmærksom på generelle forhold som har betydning for at der på sigt er risiko for tortur eller anden nedværdigende og umenneskelig behandling.

OPCAT protokollen angiver i artikel 4.1 at inspektionerne skal rette sig mod behandlingen af personer der befinder sig på steder hvor de er eller kan blive frihedsberøvet. OPCAT protokollens artikel 4.2 definerer frihedsberøvelse som: "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed."

For bl.a. at sikre at Folketingets Ombudsmand har den fornødne hjemmel til at gennemføre inspektioner på private institutioner efter OPCAT protokollens mandat, blev ombudsmandsloven ændret i juni 2009 (lov nr. 502 af 12. juni 2009). Lovændringen på dette område indebærer at ombudsmandens virksomhed efter lovens § 7, stk. 1, nu også omfatter frihedsberøvedes forhold på private institutioner, og at disse institutioner har pligt til at meddele oplysninger, udlevere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser til ombudsmanden, jf. lovens § 19, stk. 1 og stk. 2. Endvidere bestemmer lovens § 19, stk. 5, følgende: "Folketingets Ombudsmand har, hvis det skønnes nødvendigt til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner mv., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen."

Samtidig med at Folketinget meddelte ombudsmanden bevilling til at varetage opgaven som NFM, forudsatte Folketinget at RCT og IMR har mulighed for at stille personer med særlig lægelig og menneskeretlig sagkundskab til rådighed for ombudsmandens arbejde som NFM. Folketinget forøgede ombudsmandens budget for 2009 og frem med godt 2 mio. kr., svarende til 2,5 årsværk, med henblik på at ombudsmanden kunne varetage den nye opgave som NFM. RCT og IMR har ikke i 2009 modtaget tilskud fra staten til at stille særlig lægelig og menneskeretlig sagkundskab til rådighed for OPCAT inspektionerne.

RCT og IMR har en rådgivende funktion i OPCAT samarbejdet. Ombudsmanden har imidlertid tilkendegivet at han vil lægge afgørende vægt på de sagkyndige bidrag han modtager fra de to organisationer, og at han i tilfælde af divergerende opfattelser vil lade det reflektere i rapporterne såfremt organisationerne fremsætter ønske herom.

Ledelsen fra de tre institutioner mødes nogle gange om året for at drøfte og tilrettelægge de overordnede retningslinjer for OPCAT arbejdet, årsrapporten fra NFM og fælles pressemeddelelser. Dette samarbejde kaldes *OPCAT rådet*.

Hver af de tre institutioner har udpeget faste medarbejdere der deltager i det løbende arbejde med selve inspektionsvirksomheden, udfærdigelsen af rapporter og udtalelser om ny lovgivning. Folketingets Ombudsmands ansatte fungerer som sekretariat for arbejdsgruppens opgaver og har det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen af arbejdet. Denne del af samarbejdet kaldes *OPCAT arbejdsgruppen*.

Ombudsmanden gennemfører i forvejen inspektioner i henhold til § 18 i ombudsmandsloven. Disse inspektioner – almindelige inspektioner – gennemføres ikke kun på steder hvor der er frihedsberøvede, og de omfatter en bred vifte af forhold hvoraf nogle falder inden for, men en betragtelig del falder uden for de særlige fokusområder som NFM skal kontrollere ifølge OPCAT protokollen. Disse inspektioner administreres af en anden afdeling hos Folketingets Ombudsmand og er ikke en direkte del af den tilsynsvirksomhed som foregår på grundlag af OPCAT. I forbindelse med de almindelige inspektioner er opmærksomheden rettet mod de særlige spørgsmål med hensyn til behandling af frihedsberøvede som er omfattet af ombudsmandens arbejde som NFM. De to afdelinger underretter løbende hinanden om deres virksomhed og resultaterne heraf.

3. Bedømmelsesgrundlag

3.1 Det internationale retsgrundlag

Ifølge artikel 19 i protokollen kan NFM fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer ("... taking into consideration the relevant norms of the United Nations"). Det vil bl.a. kunne dreje sig om:

- Relevante FN-konventioner ("hard law") der berører tortur og umenneskelig behandling, herunder navnlig FN's Torturkonvention, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Børnekonvention samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
- Relevante FN-deklarationer, resolutioner og principper ("soft law"), herunder navnlig "The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", 1955, "The Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment", 1988, "United Nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty", 1990, "Code of Conduct for Law Enforcement Officials", 1979, og "Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and inhuman and degrading Treatment or Punishment"
- Relevant praksis fra de menneskeretlige monitoreringsorganer, herunder særligt FN's Menneskerettighedsråd, FN's Torturkomité og FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur mv.(SPT).

Derudover inddrages nationale regler (fx den danske straffelov) og dansk domspraksis herom, ligesom Europarådets fængselsregler fra 2006 og praksis fra CPT (den europæiske torturkommission) inddrages.

Dertil kommer at en række internationale menneskerettighedsorganisationer har udarbejdet retningslinjer og manualer for fængselsbesøg. Blandt andet har Association for the Prevention of Torture (APT) udarbejdet en udførlig manual for inspektionsvirksomheden, "Monitoring places of Detention", på baggrund af OPCAT protokollen.

I sagens natur spiller konventionerne og praksis fra de internationale domstole, især EMD (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), om fortolkning og udfyldning af konventionerne en særlig rolle for bedømmelsen af de forhold der undersøges af ombudsmanden som NFM.

3.2 Borgere der er frihedsberøvede

Tilsynet retter sig mod behandlingen af personer der er frihedsberøvede på foranledning af en offentlig myndighed. Som nævnt definerer OPCAT protokollens artikel 4.2 begrebet "frihedsberøvelse" som "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller private forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed." I forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdet er det blevet lagt til grund at der herved ikke alene sigtes til personer som er frihedsberøvede i den forstand udtrykket anvendes i EMRK (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention) artikel 5, men også til personer som rent faktisk er begrænset i deres bevægelsesfrihed. Dette indebærer at institutioner som fængsler, arresthuse, politistationer, psykiatriske hospitalsafdelinger og bosteder for dømte udviklingshæmmede vil være omfattet af denne tilsynsvirksomhed. Men også andre institutioner, herunder private botilbud for børn og psykisk funktionshæmmede personer er omfattet af tilsynsvirksomheden.

3.3 Torturbegrebet

Ifølge præambelen til tillægsprotokollen kræver forebyggelse af tortur mv. "uddannelse og en kombination af forskellige lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger", og det fremhæves at beskyttelsen mod tortur "kan styrkes ved ikke-juridiske midler af forebyggende karakter på grundlag af regelmæssige besøg på steder hvor personer tilbageholdes." I selve protokolteksten står der at forebyggelse af tortur skal ske ved regelmæssige besøg på steder hvor personer er berøvet deres frihed, og besøgene skal foretages om nødvendigt for at styrke beskyttelsen af disse personer mod tortur mv. (artikel 1 og 4). Ifølge FN's særlige rapporteur om tortur skal konventionen forstås således at de forebyggende besøg kræver en flerfaglig tilgang som indebærer at der i hvert besøgsteam skal deltage både juridisk uddannet personale og personale med sundhedsmæssig uddannelse.

Inspektionerne er rettet mod forebyggelse af tortur, grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Opmærksomheden under besøgene retter sig mod handlinger og forhold som kan falde ind under disse betegnelser.

I artikel 1 i FN's torturkonvention defineres tortur på følgende måde:

"I denne konvention betyder udtrykket 'tortur' enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det

formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet.

2. Denne artikel er uden virkning for ethvert folkeretligt instrument eller national lovgivning, som indeholder eller kan indeholde videregående bestemmelser.”

Den danske straffelov indeholder i § 157 a, stk. 2, følgende definition på tortur:

”Ved tortur forstås tilføjelse af en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse for at skaffe oplysninger eller tilståelser fra nogen, for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.”

Det følger af denne afgrænsning at der skal være særlig opmærksomhed mod oplysninger om de frihedsberøvedes helbredsforhold, den lægelige behandling, organiseringen af lægehjælp, magtanvendelse samt om vold eller anden fysisk skade. Da diskrimination indgår som et led i torturdefinitionen, skal man være særlig opmærksom på om grupper der er særligt sårbare for forskelsbehandling, bliver eller risikerer at blive behandlet i strid med forbuddet mod tortur mv.

3.4 Grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling

OPCAT protokollen omfatter også forebyggelse af grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Det må forventes at i et land som Danmark, vil det i særlig grad være denne del af bedømmelsesgrundlag som kommer til at spille en praktisk rolle.

I praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i artikel 3 i EMRK dækker disse udtryk over et bredt spektrum af forhold. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har defineret ”umenneskelig” behandling som ”intens fysisk eller psykisk lidelse.” Domstolen har i særlig grad forsøgt at definere og præcisere nedværdigende behandling. Ved bedømmelsen af om en behandling er nedværdigende, har Domstolen lagt vægt på om behandlingen gav eller kunne give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd som var egnet til at ydmyge eller nedbryde offeret.

Den offentlige karakter af behandlingen er relevant ved vurderingen af om behandlingen er nedværdigende, men manglende offentlighed betyder ikke nødvendigvis at behandlingen ikke kan være nedværdigende. Det kan være nok at en person efter sin egen opfattelse er blevet ydmyget.

Der foreligger ganske mange domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet. Afgørelserne er i høj grad præget af sagernes konkrete omstændigheder, men nogle generelle tendenser kan dog udledes af praksis.

Domstolen tager udgangspunkt i at dårlig behandling af borgerne skal have en vis alvorlig karakter for at udgøre en krænkelse af artikel 3. Den skal gå ud over det element af lidelse og ydmygelse der ofte kan være en uundgåelig følge af lovlig behandling, tvang og straf.

I forbindelse med den konkrete vurdering af om en belastning er uproportional, tillægges intentionen med behandlingen og dens fysiske og psykiske virkning på den pågældende særlig vægt. Handlinger der efter almindelig opfattelse kan fremkalde frygt, angst eller mindreværd hos de frihedsberøvede, er som udgangspunkt utilladelige, ligesom indgreb som ikke har andet formål end at påføre smerte, lidelse eller fornærelse, er uacceptable.

Lovlig magtanvendelse er ikke i strid med artikel 3, men der må kun bruges magt hvis det er absolut nødvendigt, og magtanvendelsen må ikke være overdreven.

Accepten af hårdhændet behandling hænger nøje sammen med at de pågældende borgere er blevet frihedsberøvet som et led i lovlig magtudøvelse. Må en frihedsberøvelse konkret bedømt antages ikke at være lovlig, påvirker det næppe vurderingen af den måde de bliver behandlet på. Derimod må det antages at bedømmelsen skifter karakter såfremt frihedsberøvelsen er åbenbart eller groft ulovlig, f.eks. hvis der er foretaget frihedsberøvelse på en institution hvor frihedsberøvelse slet ikke er tilladt, eller en frihedsberøvelse er iværksat helt vilkårligt eller som en privat hævnakt.

Endvidere tillægges frihedsberøvelsens varighed stor betydning; jo længere des bedre behandling kræves, og omvendt accepteres det ved meget kortvarige frihedsberøvelser at de frihedsberøvede bliver udsat for endog meget ubehagelige forhold. Der er meget få sager hvor der statueres krænkelse i forbindelse med kortvarige frihedsberøvelser. De pladsmæssige forhold der tilbydes de frihedsberøvede, kan godt være meget trange selv i tilfælde hvor frihedsberøvelsen strækker sig over lange perioder. Uanset frihedsberøvelsens længde skal der altid tages hensyn til om den frihedsberøvede er særlig sårbar fordi den pågældende lider af en alvorlig somatisk sygdom, er psykisk syg, helbredsmæssigt svækket eller er meget ung eller ældre. En vis hensyntagen til om den frihedsberøvede er mand eller kvinde, spiller også en rolle.

3.5 Frihedsberøvedes rettigheder

Frihedsberøvede personer har som udgangspunkt de samme rettigheder som andre borgere i samfundet, dog med undtagelse af at deres personlige frihed er begrænset. Denne persongruppe bevarer således alle rettigheder der ikke lovligt er frataget dem ved den afgørelse hvorved de blev frihedsberøvet.

Det bærende menneskeretlige princip om at enhver skal behandles med respekt for sin integritet og værdighed, gælder også frihedsberøvede. Omsat til praksis betyder det at den frihedsberøvede skal have adgang til rimelig indkvartering, søvn, mad og drikke, personlig hygiejne og toiletbesøg. Den frihedsberøvede har desuden ret til så vidt muligt at opretholde kontakt med omverdenen, herunder at have jævnlig kontakt med familie og andre personer pr. brev, telefon og besøg. Frihedsberøvede har endvidere ret til ekstern juridisk bistand samt lægelig og anden sundhedsmæssig bistand for at behandle sygdomme og skader.

I forbindelse med magtanvendelse skal der gennemføres lægetilsyn hvis der er mistanke om sygdom eller tilskadekomst, eller hvis den frihedsberøvede selv anmoder om lægehjælp. Mærker og sår der er opstået efter frihedsberøvelsen, påfører myndighederne en bevisbyrde for at der ikke foreligger mishandling. Personalet der står for anholdelsen og bevogtningen, har pligt til at vise de indsatte respekt både i sprog og handling. Den frihedsberøvede skal tiltales og omtales uden at der er tale om overfusning, men må samtidig affinde sig med at tonen beroende på situationen kan være kontant, bydende og grovere end almindelig høflighed tilsiger.

Ved frihedsberøvelse af sårbare grupper, herunder kvinder, børn og udlændinge, skal myndighederne være opmærksomme på de særlige fysiske, psykiske, sociale og andre behov som disse grupper måtte have.

4. Opmærksomhedsområder

I sit arbejde som NFM har ombudsmanden valgt at arbejde med en række områder som anses for særligt relevante for varetagelsen af den særlige tilsynsopgave. Valget af fokusområder for inspektionerne er bl.a. baseret på de erfaringer som fremgår af rapporter fra The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) og The Committee Against Torture (CAT) om Danmark samt på den viden Folketingets Ombudsmand, RCT og IMR i forvejen er i besiddelse af om frihedsberøvedes forhold i Danmark.

4.1 Forholdet mellem personale og de frihedsberøvede

Disse erfaringer viser at forholdet mellem det personale som behandler og bevogter frihedsberøvede borgere, og de frihedsberøvede har en helt central betydning. Dette gælder hvad enten der er tale om indsatte i fængsler, patienter på psykiatriske centre, børn og unge på sikrede institutioner og frihedsberøvede på sociale bosteder. Et vigtigt fokusområde for inspektionerne er derfor denne særlige relation. I den forbindelse vil opmærksomheden være rettet mod oplysninger om den måde kommunikationen mellem personale og de frihedsberøvede foregår på, personalenormeringer, personalets uddannelsesmæssige baggrund, ledelsens vejledning af og kontrol med at personalet arbejder i den rette ånd osv.

4.2 Lægefaglige forhold

Et særligt aspekt af sikringen af at frihedsberøvede behandles værdigt, menneskeligt og uden tortur, er at der sikres dem en ordentlig og effektiv lægefaglig betjening. Som udgangspunkt bør frihedsberøvede have samme adgang til lægelig behandling som personer der ikke er frihedsberøvet. Dertil kommer at selve frihedsberøvelsen efter omstændigheder kan fremkalde særlige helbredsproblemer som kun kan løses ved særlig lægelig fagkundskab. Et tilbagevendende problem er desuden at frihedsberøvelse ofte anvendes over for personer som i forvejen er syge, og for hvem den (fortsatte) behandling er helt afgørende.

Lægefaglige forhold er derfor et andet vigtigt opmærksomhedsfelt. Hvilke konkrete forhold der i den forbindelse har relevans, beror på hvilke typer af institutioner og botilbud der bliver inspiceret. Det er åbenbart at de lægefaglige forhold der inddrages under inspektionerne, må være forskellige i et fængsel og på et psykiatrisk center. Som et led i arbejdet med dette fokusområde er der udarbejdet nogle tjeklister som kan bruges på de forskellige typer af institutioner.

4.3 Isolation

Mange undersøgelser viser at personer der ikke alene begrænses i deres bevægelsesfrihed, men derudover afsondres fra kontakt med andre mennesker, er særligt udsatte. Erfaringerne viser også at der er store forskelle på hvor påvirkelig en person er over for følger af isolation. Det almindelige billede er imidlertid at de fleste bliver påvirket meget hårdt psykisk af at blive udsat for isolation selv i kortere perioder. Dette forhold sammenholdt med at de internationale organer gentagne gange har peget på at der navnlig i danske fængsler benyttes isolation mere end i andre lande, har betydet at isolation også er udpeget som særligt fokusområde. Under inspektionerne vil opmærksomheden være rettet mod antallet af personer der isoleres, omfanget af og vilkårene for afsondringen af den enkelte fra andre samt eventuelle skadevirkninger af for langvarig eller stramt gennemført isolation.

4.4 Magtanvendelse

Det er ofte en uundgåelig følge af at det har været nødvendigt at frihedsberøve en person, at den pågældende bliver udsat for magtanvendelse. Magtanvendelsen kan være nødvendig for at gennemføre selve frihedsberøvelsen, men kan også være vanskelig helt at undgå som et led i opretholdelsen af frihedsberøvelsen eller i forbindelse med behandling af den pågældende. Også her er der store forskelle på hvornår og på hvilken måde magtanvendelse kommer på tale i de forskellige typer af institutioner. Forenklet sagt bruges magtanvendelse i fængsler mv. til at gennemføre og fastholde frihedsberøvelsen, mens magtanvendelse på sygehuse og i behandlingstilbud benyttes som beskyttelse af den pågældende mod sig selv eller andre. Uanset årsagen er der altid en risiko for at magtanvendelsen udvikler sig til en overskridelse af forbuddet mod tortur mv. Derfor er magtanvendelse udpeget til et særligt område inspektionerne skal være opmærksom på.

4.5 De fysiske forhold

De fysiske omstændigheder (celle/værelsesstørrelse, indretning heraf, bygningsmæssige forhold, vedligeholdelse, ernæring, udendørsarealer, aktivitetstilbud) som indsatte/anbragte tilbydes, har sjældent givet anledning til bemærkninger i Danmark. Disse forhold påses i øvrigt ved ombudsmandens almindelige inspektioner efter § 18 i ombudsmandsloven og ikke særskilt i forbindelse med OPCAT inspektioner. Forhold af denne art undersøger ombudsmanden som NFM kun hvis der er konkrete indikationer for mangler (fx klager fra indsatte/anbragte) og på stikprøvebasis. Denne prioritering er ikke foretaget fordi disse forhold ikke anses for relevante for OPCAT arbejdet, men beror som det ses på at området i forvejen kontrolleres i et vist omfang, og på at erfaringerne har vist at der gennemgående er en god standard med hensyn til denne del af de frihedsberøvedes vilkår.

5. Arbejdsmetode

I tillægsprotokollen tales om inspektioner som det centrale virkemiddel i forbindelse med arbejdet som NFM. I overensstemmelse hermed er tilsynets arbejde bygget op om besøg på de steder hvor der befinder sig frihedsberøvede personer. I forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdet er det blevet lagt til grund at der også kan gøres brug af andre måder at undersøge og forebygge tortur mv. Således forventes det at ombudsmandens beføjelse til af egen drift at indlede undersøgelse af sager hos offentlige myndigheder der har ansvaret for personer der er frihedsberøvede, vil blive benyttet. I forbindelse med inspektionerne indsamles oplysninger gennem samtaler med ansatte og frihedsberøvede, ved anmodning om at modtage statistiske oplysning-

ger, eventuel gennemgang af journaler, udlån af sagsakter osv. I forbindelse med arbejdet inddrages også diverse rapporter, herunder årsrapport/resultatkontrakt/ servicekontrakt og informationer på institutionernes hjemmeside.

Som eksempel kan nævnes at arresthusene forud for inspektionerne således blev bedt om følgende oplysninger:

- Antallet af ansatte i institutionen
- Den aktuelle belægsfortegnelse med oplysning om indsatte med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Antal gange i 2009 hvor der har været anvendt magt over for de indsatte og oplysning om hvilken type
- Oplysning om hvorvidt der i 2009 er forekommet vold og trusler mod indsatte
- Antal selvmordsforsøg blandt indsatte i 2009.

Ved selve inspektionen blev opmærksomhedsområderne i arresthusene belyst ved:

- Samtaler med arrestinspektøren, vicearrestinspektøren, arrestforvareren og overvagtimesteren
- Samtale med arresthusenes lægefaglige personale
- Interview med en række indsatte og deres talsmænd
- Observationer ved rundgang i arresten
- Oplysninger om klagesager i 2009 til Direktoratet for Kriminalforsorgen fra de indsatte i arresthuset
- Oplysninger om arresthusets rapporter for 2009 om magtanvendelse.

RCT, IMR og Folketingets Ombudsmand har i foråret 2010 afholdt en heldagskonference blandt andet med henblik på at drøfte og fastlægge reaktionsniveauet over for myndighederne. Der var enighed om at reaktionsniveauet skulle fastlægges på baggrund af en konkret vurdering af hvor bestyrket et forhold kunne vurderes at være, og hvor graverende et forhold der var tale om.

6. Årets aktiviteter

6.1 OPCAT inspektioner

Folketingets Ombudsmand har som National Forebyggende Mekanisme (i perioden oktober-december 2009) gennemført 9 inspektioner. Inspektionerne har omfattet 2 detentioner, 2 arresthuse, 4 psykiatriske afdelinger og det såkaldte "klimafængsel" på Retortvej i Valby, København. I den forbindelse har ombudsmanden som NFM gennemført en undersøgelse af forløbene vedrørende det store antal tilbageholdelser som politiet foretog i forbindelse med demonstrationer som blev gennemført i anledning af klimatopmødet i København, COP15.

Alle inspektioner er udført med lægefaglig bistand fra RCT, mens IMR har deltaget i 7 af de 9 inspektioner.

Inspektionerne af de 2 detentioner, 2 arresthuse og 4 psykiatriske afdelinger gav ikke anledning til skriftligt at fremkomme med anbefalinger til ledelserne af de besøgte institutioner. En række forhold som ikke faldt ind under OPCAT protokollens mandat,

blev forelagt mundtligt for institutionernes ledelser ved det møde der afslutter den enkelte inspektion.

Ved inspektionerne fremkom der også oplysninger som vil blive anvendt i det videre arbejde både med inspektioner og med henblik på andre initiativer til forebyggelse af tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling. Oplysningerne vedrørte bl.a. forhold såsom om klager bliver undertrykt eller mødt med repressalier, om administrationen af udelukkelse fra fællesskabet i arresthuse og fængsler er velbegrunderet, om der er et strukturelt problem med at få overført fængslede og dømte der er/bliver uegnede til at sidde i fængsel (psykisk syge/udviklingshæmmede), til passende opholdssteder, om de indsattes ønsker om f.eks. ekstra familiebesøg eller andre ønsker bliver behandlet med fornøden respekt og tempo, om der bliver afholdt eftersamtale med de indlagte på de psykiatriske institutioner efter anvendelse af magt, og om langvarig bæltefiksering er lægefagligt velbegrunderet.

De 8 inspektioner er afsluttet med breve til de involverede myndigheder uden anbefalinger.

Det forhold at disse 8 inspektioner ikke gav anledning til skriftligt at fremkomme med bemærkninger inden for de særlige opmærksomhedsområder, er alene udtryk for at der på de besøgte institutioner ikke blev fundet forhold som havde en så tilstrækkelig alvorlig og bestyret karakter at forholdet skulle tages op skriftligt med myndighederne på nuværende tidspunkt. For eksempel var der på de besøgte institutioner ingen der på tidspunktet for inspektionen sad i isolation, og der var derfor ikke grundlag for at vurdere institutionens håndtering af sådanne personer nærmere. Fraværet af skriftlige bemærkninger kan således ikke tages som udtryk for at forholdene inden for opmærksomhedsområderne ikke er de mest relevante, og Folketingets Ombudsmand, RCT og IMR vil som National Forebyggende Mekanisme fortsat have problemstillingerne inden for disse opmærksomhedsområder for øje ved inspektionerne.

Det såkaldte Klimafængsel blev inspiceret den 15. december 2009, dvs. under COP15 konferencens afholdelse i København. I forlængelse heraf indledte Folketingets Ombudsmand en undersøgelse af forløbene i forbindelse med politiets anholdelse/tilbageholdelse af personer der deltog i demonstrationerne under COP15. Ved demonstrationen den 12. december 2009 tilbageholdt politiet ca. 900 personer.

De 900 tilbageholdte blev med hænderne bagbundet sat i "tog" på Amagerbrogade. Temperaturen var på frysepunktet, og de tilbageholdte sad på jorden i op til 4½ time fordi politiets transportvogne ikke kom. Kun ganske få af de tilbageholdte fik mulighed for at komme på toilettet i løbet af de 4½ time, og der var ikke siddeunderlag og ingen vand eller mad. Politiet havde heller ikke sørget for lægetilsyn. Politiet løslod i denne periode kun ganske få.

Efter Folketingets Ombudsmands gennemgang af forholdene omkring masseanholdelserne den 12. december 2009 var det ombudsmandens opfattelse at politiet bør tage de generelle procedurer ved masseanholdelser op til overvejelse. For at forebygge krænkelser af reglerne om forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling var det Folketingets Ombudsmands opfattelse at politiet bør tilrettelægge procedurerne så det fremover i hvert fald

- undgås at tilbageholdte personer ikke inden for rimelig tid kan forrette deres nødtørft
- bliver fast praksis at medbringe vand og siddeunderlag ved aktioner hvor det kan blive aktuelt at foretage masseanholdelser
- sikres at der ved sådanne aktioner er sundhedsfaglig kompetence til stede så risikoen for at de anholdte/tilbageholdte lider helbredsmæssig overlast, bliver mindst mulig
- sikres at politiet ved sådanne aktioner foretager de fornødne afhøringer hurtigst muligt så varigheden af tilbageholdelsen bliver kortest mulig.

Justitsministeriet tilsluttede sig på baggrund af udtalelserne fra Rigspolitiet og Københavns Politi Folketingets Ombudsmands anbefalinger for planlægning og gennemførelse af politiaktioner af den nævnte karakter, herunder at det sikres at politiet ved sådanne aktioner foretager de fornødne afhøringer hurtigst muligt så varigheden af tilbageholdelsen bliver kortest mulig.

Den endelige redegørelse kan ses på

http://www.ombudsmanden.dk/nyt_og_presse/alle/ny_politipraksis/endelig_redegoerelse/

6.2 Inspektioner efter ombudsmandslovens § 18

Folketingets Ombudsmand har i 2009 gennemført 23 almindelige inspektioner efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 18. 16 af disse inspektioner har været rettet mod institutioner hvor borgerne er frihedsberøvede eller på anden måde er anbragte mod deres vilje.

Resultatet af Folketingets Ombudsmands inspektioner fremgår af de inspektionsrapporter som efterfølgende bliver udarbejdet. Der foreligger endnu ikke endelige rapporter om de inspektioner som blev foretaget i 2009 på institutioner hvor der sker frihedsberøvelse.

I 2009 er der afgivet 13 rapporter om inspektioner som tidligere er foretaget (typisk i 2008) på institutioner hvor der sker frihedsberøvelse. Disse rapporter er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk) under "Sager og inspektioner". På hjemmesiden er grundlaget for Folketingets Ombudsmands almindelige inspektionsvirksomhed også beskrevet.

Hovedparten af de ca. 350 inspektioner som Folketingets Ombudsmand har foretaget siden den 1. januar 1997, har været rettet mod steder hvor der sker frihedsberøvelse.

Inspektionerne beskæftiger sig med de bygningsmæssige forhold i institutionerne, vedligeholdelsesstandarden mv. Derudover beskæftiger inspektionerne sig med en række af de forhold som bydes de frihedsberøvede. Der kan være tale om beskæftigelsen, fritiden og undervisningen. Der kan også være tale om f.eks. forplejningen, besøgsforhold, lægeordningen, telefonordning, stoffer, talsmandsordningen og vold. I forbindelse med inspektionen anmodes den pågældende institution om at udlevere rapporter for en nærmere angivet periode om et eller flere udpegede emner, f.eks. anvendelse af magt, anvendelse af håndjern, anvendelse af sikringscelle og observationscelle. Disse rapporter bliver udleveret under inspektionen og bliver senere gennemgået af Folketingets Ombudsmand og indgår i inspektionsrapporten.

Inspektionerne giver anledning til at Folketingets Ombudsmand kritiserer en række forhold og henstiller at nogle forhold bliver ændret. Folketingets Ombudsmand følger systematisk med i at der bliver rettet op i overensstemmelse med kritikkerne og henstillingerne. Bedømmelsesgrundlaget er ombudsmandslovens regler, herunder en nyligt kodificeret regel i ombudsmandslovens § 18 hvorved der også kan lægges vægt på almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

I *ingen* af de sager hvor der blev foretaget inspektion af institutioner for frihedsberøvede i 2009, er der en forventning om at der vil blive udtalt kritik eller afgivet henstilling på grundlag af det særlige OPCAT bedømmelsesgrundlag om tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling.

I *ingen* af de 9 inspektionsrapporter vedrørende inspektion af institutioner med frihedsberøvede der er afgivet i 2009, er der udtalt kritik eller afgivet henstilling på grundlag af OPCAT bedømmelsesgrundlaget.

I en sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretninger for 2003, side 963, for 2005, side 925 og for 2008, side 719, kunne bedømmelsesgrundlaget "tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling" have været overvejet.

Der er tale om en generel sag om forholdene for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner i Grønland. I forbindelse med behandlingen af denne generelle sag og en inspektion af en anstalt for domfældte i Grønland konstaterede Folketingets Ombudsmand at en tilbageholdt havde opholdt sig 74 døgn i træk i en detention i en grønlandsk by. Detentionen var alene "møbleret" med en madras på gulvet. Den pågældende havde under opholdet kun i meget begrænset omfang haft adgang til frisk luft, og i hele den tid den pågældende opholdt sig i detentionen, havde lyset været tændt i cellen, og der havde været konstant tv-overvågning.

Uden specielt at henvise til det særlige OPCAT bedømmelsesgrundlag udtalte ombudsmanden at denne anbringelse med hensyn til varighed og forhold i øvrigt var "overordentligt kritisabel".

Ombudsmanden sikrede sig på forskellig måde at noget lignende ikke kan finde sted igen.